

## Aan de gemeenteraad

# ERBIJ HOREN EN MEEDOEN

## Uitgangspunten voor integratie in de gemeente Amsterdam

### 1. Inleiding

In de vergadering van de gemeenteraad van 5 februari 2003 is een motie aangenomen waarin het College van B&W wordt gevraagd een beknopte notitie te vervaardigen met uitgangspunten voor een integratiebeleid van de gemeente Amsterdam.

Het integratiedebat wordt in Nederland in alle hevigheid gevoerd. De discussie rond “het multiculturele drama” van Paul Scheffer, de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington, de opkomst en moord op Pim Fortuijn, de verkiezingsuitslag van mei 2002, de oorlog in Irak – dat alles heeft de discussie aangewakkerd.

Het debat en het daarop geënte beleid hebben een hoog incidenten en ad-hoc karakter. Als we tot een integratie*beleid* willen komen, dan is het van belang dat er overeenstemming bestaat over de *kaders* waarbinnen de discussie over integratie en het beleid daarover kan plaatsvinden. Een integratie*beleid* veronderstelt met andere woorden, een algemeen denkraam, dat politiek wordt onderschreven en waarbinnen de discussie en het beleid over integratie in samenhang kunnen plaatsvinden.

Deze notitie beoogt dat algemene denkraam te schetsen. Deze notitie kan daarom slechts worden gezien als een eerste aanzet voor een discussie over integratie in de Gemeenteraad. Een nadere uitwerking *in beleid* kan daarna plaatsvinden, in dialoog met de stadsdelen en met verschillende groeperingen, organisaties en instellingen in de stad.

De Raad kan dan ook op korte termijn een nadere uitwerking tegemoet zien, op het gebied van:

- Inburgering
- werkgelegenheid
- onderwijs
- wonen

### 2. Analyse

Amsterdam is in 2003 een prachtige welvarende stad met 735.000 inwoners en een rijke geschiedenis die binnen de Nederlandse rechtsorde functioneert. Steden overal ter wereld, en vooral welvarende steden, trekken altijd in meerdere of mindere mate nieuwkomers aan.

Amsterdam is vanaf de 16<sup>e</sup> eeuw altijd een immigratiestad geweest: joden, Hugenoten, Friezen, vestigden zich hier, later gevolgd door Duitsers, Polen, Russische joden en vanaf de jaren '50 van de twintigste eeuw achtereenvolgens de mensen uit voormalig Nederlands Indië, gastarbeiders uit Zuid-Europa, Marokko en Turkije, Surinamers en Antillianen – om alleen de grootste groepen te noemen. Het heeft te maken met de vrije cultuur van een handelsstad en het feit dat er meestal werk in overvloed was. De dekolonisatie en de internationalisatie (Europese eenwording, globalisering en mondialisering) hebben dit proces enorm versneld. Niet alleen hebben we anno 2003 ruim 170 nationaliteiten, maar ook bestaat bijvoorbeeld in de Binnenstad de bevolking voor meer dan 17% uit mensen uit de zogenaamde industriële landen. In Amsterdam Zuid is dat zelfs meer dan 24% - wat op straat en in de supermarkt niet te zien, maar wel te horen is. Daar staat tegenover dat onze zonen en dochters in die geïndustrialiseerde landen op stage gaan, en er vaak ook werken en wonen.

Het is dus een *feit* dat hier in Amsterdam, als gevolg van migratie, mensen wonen die qua land van oorsprong verschillen. Daarmee is de diversiteit van de bevolking een feit. Wat de

gemeentelijke overheid daarvan vindt doet niet ter zake. Wel dient de gemeentelijke dienstverlening toegesneden te zijn op de diverse stad en dienen op al die verschillende mensen dezelfde *algemene uitgangspunten* van toepassing te zijn over de taak van de overheid en haar relatie tot de burgers. Hier horen dan ook woorden thuis als (non-) discriminatie en participatie. Op het niveau van de stedelijke samenleving als geheel speelt vervolgens het punt van de *absorptiecapaciteit* m.b.t. nieuwkomers. Het is plausibel dat het om een veelheid van redenen allemaal niet te snel moet gaan, en dat daarom een landelijk migratiebeleid in de rede ligt. Tenslotte is daar de vraag of we met zijn allen willen dat er tussen al die verschillende mensen, die de huidige diverse Amsterdamse samenleving vormen, enige *samenhang* bestaat. Samenhang is het begrip dat slaat op de hele groep, integratie is de vertaling daarvan op het individuele niveau.

### 3. Uitgangspunten

Dit alles overwegende komt het College tot het formuleren van de volgende uitgangspunten:

- *Migratie*: hoort bij stedelijkheid en is een zaak waar de lokale overheid permanent rekening mee moet houden.
- *Diversiteit*: de gemeente Amsterdam beschikt over een goed en weloverwogen diversiteitbeleid, dat wordt gecontinueerd.
- *Integratie*: betekent erbij horen en meedoen en is daarmee een begrip dat betrekking heeft op alle Amsterdammers.
- *Inburgering*: het voorportaal voor integratie dat zich richt tot de allochtone nieuwkomers en oudkomers in de Amsterdamse samenleving.
- *Taak van de overheid* met betrekking tot integratie: dezelfde algemene uitgangspunten over de taak van de overheid en haar relatie tot de burgers zijn op alle Amsterdammers van toepassing.

In de rest van deze paragraaf werken wij deze uitgangspunten uit.

#### 3.1 Migratie

Migratie is een van de hete hangijzers van het integratiedebat. Sommigen denken dat dit een tijdelijk verschijnsel is en, in het verlengde hiervan, dat de inburgering van nieuwkomers een tijdelijke inspanning is die eens moet ophouden. De tijd is wellicht gekomen om deze gedachtegang vaarwel te zeggen. Migratie hoort tot de moderne wereld en we zullen ons in Nederland moeten instellen op een continue maatschappelijke inspanning om nieuwkomers op te vangen en te laten integreren.

Migratie naar *de stad* is bovendien een verschijnsel van alle tijden. Dat geldt zoals we hierboven hebben vastgesteld, zeker voor de stad Amsterdam, met een migratiegeschiedenis die teruggaat tot de 16<sup>e</sup> eeuw. Thans wonen er meer dan ooit mensen van verschillende nationaliteiten in Amsterdam. De Amsterdamse bevolking is daardoor veelkleuriger en diverser dan ooit tevoren. Bevolkingsprognoses geven aan dat deze veelkleurigheid en diversiteit zich de komende tijd zullen voortzetten. Over 20 jaar is meer dan de helft van de Amsterdamse bevolking van allochtone komaf. Dat zal niet alleen het aanzien, maar ook de cultuur van de stad veranderen. De geschiedenis van eerdere migraties vanaf de zestiende eeuw leert dat vrijwel alle immigranten in de samenleving zijn geïntegreerd. *Maar het kost wel tijd*. Diezelfde geschiedenis leert immers dat het vestigingsproces van immigranten en het opgenomen raken in de samenleving, minimaal twee en meestal drie generaties in beslag neemt.

Voor ons College geldt dan ook: migratie hoort bij stedelijkheid en is een zaak waar de lokale overheid permanent rekening mee moet houden.

Het formuleren en implementeren van een migratiebeleid is een zaak van de Rijksoverheid. Demografische, economische en integratie vraagstukken, mede in het kader van de uitbreiding van de Europese Unie, maken een landelijk c.q. Europees migratiebeleid blijvend noodzakelijk.

Demografische prognoses voor de komende 20 jaar geven voor de landen van Europa een beeld te zien waarin de bevolking sterk krimpt en tegelijkertijd sterk vergrijsd. Tegelijkertijd zie je in de armste landen van de wereld een beeld van een groeiende bevolking en een niet afnemende armoede. Deze ontwikkelingen scheppen het migratievraagstuk van de toekomst en werpen de vraag op hoe bij een dergelijke ontwikkeling de huidige economische welvaart, het dienstenpeil en de verzorgingsstaat niet alleen in Europa, maar in het verlengde ervan ook in Nederland in stand kunnen worden gehouden. Bovendien doet zich het vraagstuk voor naar de integratie van steeds nieuwe groepen migranten. Dat vraagstuk heeft twee kanten: de integratiebehoefte van de nieuwkomers en het opnamevermogen van de ontvangende maatschappij. Deze problemen kunnen alleen het hoofd worden geboden als er op enige wijze sprake is van gecontroleerde migratie.

### 3.2 Diversiteit

Sinds 1998 voert Amsterdam een diversiteitsbeleid. Dit beleid wil *alle* Amsterdammers aanspreken op basis van de overeenkomsten in maatschappelijke wensen en noden. Diversiteit raakt alle beleidsvelden, is relevant voor al onze diensten en producten en speelt een rol in al onze communicatie met de inwoners van Amsterdam. Voor het behoud van 'Amsterdam als sterk merk' is en blijft de implementatie van diversiteit bij *alle* gemeentelijke en maatschappelijke partijen noodzakelijk.

De inzet van het diversiteitsbeleid is het waarborgen van de aantrekkingskracht van de stad. Zaak is om te zorgen dat alle Amsterdammers zich hier thuis voelen, hier kunnen blijven wonen en hier hun talenten kunnen ontwikkelen. Kortom: behouden blijven voor deze stad en betrokken blijven bij de toekomst van Amsterdam. De inwoners vormen gezamenlijk de draagkracht en dynamiek die nodig is om de stad verder uit te bouwen. Het diversiteitsbeleid had in de periode 1998-2000 vier doelstellingen:

1. Betere afstemming gemeentelijk beleid en dienstverlening op diversiteit Amsterdamse bevolking;
2. Weerspiegeling diversiteit Amsterdamse bevolking in personele samenstelling en organisatiecultuur van de gemeente;
3. Participatie van alle Amsterdammers stimuleren en negatieve beeldvorming en uitsluiting actief bestrijden;
4. Een brede maatschappelijke coalitie in beweging zetten die zich richt op het positief benutten van de Amsterdamse diversiteit.

Deze doelstellingen zijn in het Werkplan Diversiteit 2003 door ons College herbevestigd. Afgesproken is dat de vier doelstellingen van het diversiteitsbeleid worden gecontinueerd.

In de komende periode zal de wethouder Diversiteit het gesprek met de stad over de toekomst van de stad bovendien voortzetten aan de hand van 7 dilemma's die verband houden met de diverse stad.

### 3.3 Integratie

Integratie is een veel gebezigd, maar niet altijd eenduidig gebruikt, begrip.

Volgens de definitie in de Grote Van Dale is integratie: "het maken tot of opnemen tot een geheel". Integreren is: "tot een geheel, een eenheid worden".

In de sociologische literatuur wordt er onderscheid gemaakt tussen *structurele* integratie en *sociaal culturele* integratie. *Structurele* integratie wordt dan gedefinieerd als volwaardige deelname aan de maatschappelijke instituties. *Sociaal-culturele* integratie heeft betrekking op de aard en de mate van contacten tussen de leden en organisaties van minderheden met de leden en organisaties van anderen in de hen omringende samenleving.

In het dagelijkse spraakgebruik heeft integratie c.q. integreren vaak de betekenis van "aanpassen" of "assimileren" en dan meestal in de zin van "zij moeten doen zoals wij doen". Voor anderen is integreren hetzelfde als "inburgeren". In de notitie "Integreren in Amsterdam" van de PvdA betekent integratie "meedoen" oftewel participeren aan de stedelijke samenleving. In de nota "De andere aanpak" van het wetenschappelijk instituut voor het CDA heeft integratie de betekenis van "betrokkenheid" bij de samenleving.

Wie over integratie en integreren spreekt, spreekt echter niet alleen over degene die of hetgeen dat moet integreren, maar ook tegelijkertijd over het geheel waarin dat moet

gebeuren. Een integratiebeleid heeft idealiter oog voor beide kanten van de medaille. Integratie (beleid) in Amsterdam heeft dus zowel oog voor degene die moet integreren, degene die deel moet (gaan) uitmaken van het geheel, en dat is dus in principe iedere (toekomstige) Amsterdammer, als voor het geheel zelf, de Amsterdamse samenleving.

*Volledige* integratie in een vreemde cultuur is heel moeilijk. Dat zegt Nobelprijswinnaar Naipaul en dat weet eigenlijk ook iedereen. Het heeft de Nederlandse samenleving vele jaren gekost om verschillende groepen als de “kleine luyden” van Abraham Kuijper, de arbeiders, de katholieken, de vrouwen en de homoseksuelen in de samenleving te laten integreren. Daaraan is vaak een emancipatiebeweging en een daarmee gepaarde emancipatiestrijd voorafgegaan.

En in ieder geval: het gaat niet vanzelf. Integratie doet pijn. De psychische prijs die een individu betaalt om zich aan te passen aan normen die niet de zijne of hare zijn, om erbij te horen en mee te doen, is groot. Bovendien: hoe men ook zijn best doet, in de ogen van de “insider” blijft men vaak toch een buitenstaander. Slagen in het maatschappelijke, sociale, en economische leven is geen garantie voor integratie en acceptatie. Extreem voorbeeld hiervan is de geschiedenis van de joden in Europa; maar zie ook de geschiedenis van de zwarten in Amerika.

Dit alles overwegende kiest het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam daarom voor een brede definitie van integratie. Integratie heeft voor ons College de betekenis van: meedoen en erbij horen. Daarmee is integratie een begrip dat zich in principe richt tot *alle* Amsterdammers en niet uitsluitend tot de allochtone nieuwkomers en oudkomers die in de samenleving moeten inburgeren.

Ons College hanteert bij integratie het beeld van de snelweg. Op de snelweg gelden regels waaraan iedereen zich houden moet zoals bijvoorbeeld: de maximumsnelheid, de manier waarop wordt ingehaald, stilstaan is verboden etc. Regels zijn er ook om op de snelweg te mogen komen; je moet in ieder geval over een auto en een rijbewijs beschikken – ook deze regels gelden voor allen die zich op de snelweg begeven. Behalve regels, is periodiek (groot) onderhoud een voorwaarde voor een goed functioneren van de snelweg: gaten in de snelweg moeten snel en goed worden opgevuld.

Op de snelweg rijden voertuigen die enorm van elkaar kunnen verschillen: in grootte, kleur en aantal passagiers. Ook hun gedrag op de snelweg is niet hetzelfde. Ze rijden bijvoorbeeld niet allemaal even snel: de ene rijdt langzamer of sneller dan de ander, de ene haalt de ander in, de ander blijft op zijn rijbaan en rijdt achter een ander aan. Samen rijden alle voertuigen echter over dezelfde snelweg en voegen zij zich naar de regels van de snelweg en naar elkaar. Wie dat niet doet, komt in botsing met een ander – dat kan het hele verkeer op de snelweg ontregelen. Dit geldt in het bijzonder als er vanuit een oprit extra verkeer op de snelweg komt – invoegen en laten invoegen is dan het parool om ongelukken te voorkomen.

De snelweg, dat is de Amsterdamse samenleving. De voertuigen in al hun diversiteit, dat zijn onze Amsterdamse burgers. Het verkeer vanuit de oprit, dat zijn de nieuwkomers.

### **3.4 Inburgering**

Inburgering wordt vaak gelijk gesteld aan integratie. Hoewel er tussen de twee begrippen wel degelijk een relatie is, gaat het om twee verschillende zaken. Wat is de relatie tussen inburgering en integratie?

Integratie definieerden we hierboven als erbij horen en meedoen.

Inburgering is een (scholing)instrument, van overheidswege aangeboden, met als doel het bevorderen van taalvaardigheid, sociale mobiliteit en uiteindelijk volwaardig burgerschap aan allochtone nieuwkomers en sinds enige jaren ook aan oudkomers in de samenleving.

Inburgering staat ten dienste van integratie, en kan worden gezien als het voorportaal van integratie.

Daarmee is niet gezegd dat degene die een inburgeringcursus gevolgd heeft, ‘geïntegreerd’ is. Vaak is het veeleer het begin van een lang proces; veel mensen beheersen de Nederlandse taal na een inburgeringcursus nog te weinig om bevredigend te participeren in de samenleving. Een succesvolle inburgering kan wel een belangrijke bijdrage leveren aan het integratieproces.

Onderzoek wijst uit dat de wijze waarop inburgering in Amsterdam plaatsvindt voor verbetering vatbaar is. Het kan kwalitatief en kwantitatief beter. Veel mensen maken de wettelijk voorgeschreven 600 uur niet vol, veel vrouwen haken vroegtijdig af, begeleiding laat te wensen over en gebrek aan kinderopvang is en struikelblok. Afgezien van de diverse organisatorische knelpunten, lijkt een meer vraaggerichte benadering, waarin aansluiting gezocht wordt bij de wensen, ambities, capaciteiten en persoonlijke omstandigheden van oud- en nieuwkomers nodig. Bovendien, zo blijkt uit onderzoek, worden mensen die wel succesvol een inburgeringcursus doorlopen, nauwelijks begeleid bij verdere oriëntatie op onderwijs en arbeid. Ons College komt zeer binnenkort apart op dit onderwerp terug.

### **3.5 Taak van de overheid en haar relatie tot de burgers**

Bij een korte beschouwing over migratie, diversiteit, integratie en inburgering hoort de vraag naar de taak van de overheid in relatie tot haar wel zeer diverse burgers. Over die rol is veel discussie en onduidelijkheid. In traditionele immigratielanden, waar de bevolking zeer divers is, wordt door de overheid veel aandacht besteed aan samenbindende elementen als de taal, de geschiedenis, de constitutie en de instituties van het land. In Nederland is de belangstelling voor dit soort zaken juist verminderd, op hetzelfde moment dat Nederland de facto een immigratieland werd<sup>1</sup>.

Ons College ziet het dan ook als een eerste stap in het creëren van samenhang tussen de zeer diverse inwoners van Amsterdam, het formuleren van algemene uitgangspunten voor de taak van de overheid en haar relatie tot de burgers. Deze algemene uitgangspunten gelden voor alle Amsterdammers en vormen tevens het kader waarbinnen de discussie over integratie en het vormgeven van een integratiebeleid van de gemeente Amsterdam kan plaatsvinden. Vanuit het beeld van de snelweg en de vier eerder genoemde uitgangspunten, is ons College van oordeel dat de volgende onderwerpen wezenlijk zijn voor de rol van de overheid en haar relatie tot de burgers.

- Rechtstaat
- Regels
- Eigen verantwoordelijkheid
- Burgerschap
- Optredende overheid

Deze onderwerpen werken wij in de volgende paragraaf uit.

## **4. Taken van de overheid met betrekking tot integratie**

### **4.1 Rechtstaat**

Nederland is een democratische rechtstaat. Dat betekent dat, op democratische wijze tot stand gekomen, wetten en regels het fundament van onze maatschappelijke ordening vormen. Deze wetten en regels gelden voor alle burgers in Nederland, zonder aanzien des persoon. Het optreden van de overheid is in een rechtstaat ook aan regels gebonden. En artikel 1 van de Grondwet verbiedt de discriminatie van eenieder die zich in Nederland bevindt op basis van huidskleur, ras, geloof, levensovertuiging, seksuele voorkeur of op welke grond dan ook. Deze beginselen van onze rechtstaat zijn voor ons College uitgangspunt en tegelijkertijd startpunt van integratie. Wie deze beginselen verwerpt zal niet of moeilijk in Nederland kunnen integreren.

Onze rechtstaat steunt op de waarden vrijheid, gelijkheid en vertrouwen.<sup>2</sup> Binnen de rechtstaat neemt de Grondwet een belangrijke positie in. De Grondwet regelt een aantal fundamentele rechten waarop burgers in Nederland aanspraak mogen maken, met in achtneming van de grenzen die de wet daaraan stelt. De klassieke grondrechten: vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van onderwijs, vrijheid van vereniging en vergadering, gekoppeld aan het verbod op discriminatie van Artikel 1 van de

---

<sup>1</sup> Zie: Algemene beschouwingen Jaarverslag Raad van State 2002, blz 19-32.

<sup>2</sup> Kees Schuyt "Uitdijende rechtstaat gevaar voor zichzelf", Opiniepagina NRC Handelsblad 15/16 maart 2003.

Grondwet gecombineerd met de sociale grondrechten recht op zorg, op onderwijs, op wonen bieden samen de basis voor een maatschappij waarin individuen zich kunnen ontplooiën en diverse groeperingen daadwerkelijk kunnen samenleven.

Deze basiswaarden van onze rechtstaat stellen iedereen in staat in vrijheid zijn eigen identiteit te ontplooiën, zijn religie of levensovertuiging te beleven en uit te oefenen en van zijn cultuur te genieten.

De waarden van de Grondwet zijn dwingend: zowel voor de burgers, als voor de overheid. Dat is een kwestie van rechten en plichten; zowel voor de burgers als voor de overheid.

Burgers mogen aanspraak maken op de daarin verwoorde fundamentele rechten; maar zij moeten zich ook houden aan de grenzen die de wet stelt aan de uitoefening van die rechten. Voor de overheid geldt dat ze enerzijds de uitoefening van de fundamentele rechten van de burgers binnen de grenzen van de wet moet faciliteren, en anderzijds moet optreden tegen overtredingen van de grenzen die de wet stelt aan de uitoefening van fundamentele rechten.

De waarden van de Grondwet en de uitoefening van de daarin verwoorde grondrechten, zijn in principe geschreven voor de verhouding tussen de burgers en de overheid, en niet voor die tussen burgers onderling. De waarden van onze rechtstaat (vrijheid, gelijkheid en vertrouwen) veronderstellen in de verhouding tussen burgers onderling echter een houding van wederzijds respect en tolerantie, ook als er sprake is van grote onderlinge verschillen. Men kan immers niet voor zichzelf een recht opeisen (bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van godsdienst) en een ander binnen dezelfde samenleving en dezelfde rechtsorde datzelfde grondrecht ontzeggen.

Met het benoemen van de grondbeginselen van de rechtstaat zijn we er echter niet: dan staat alleen het kader op papier dat in de werkelijkheid gestalte moet krijgen.

Een goed functionerende rechtstaat heeft (net als een snelweg!) voortdurend onderhoud nodig en veronderstelt investeringen in mensen en instituties.

Het vergt investeringen in:

- kennis en overdracht van de normen en waarden die de rechtstaat schragen;
- het stimuleren van de democratische gezindte van burgers en overheid;
- maatschappelijke en overheidsinstituties die de principes van de rechtstaat overeind houden.

De rijksoverheid, maar ook de gemeentelijke overheid, hebben hierbij een taak.

## 4.2 Regels

Regels zijn er in verschillende vormen en gedaanten.

De democratisch (in het Parlement, de gemeenteraad of Provinciale Staten) tot stand gekomen wetten en regels zijn in onze rechtstaat het fundament van onze maatschappelijke ordening. Dat regels democratisch tot stand zijn gekomen, wil nog niet zeggen dat iedereen het ermee eens is. Wat wenselijk is of niet wordt in een democratie altijd verschillend beoordeeld. Democratie is wel een goede methode gebleken om tot resultaat te komen, maar dan zijn er gemeenschappelijke spelregels nodig, die voor iedereen gelden en die ook worden gehandhaafd. Dat schept de zekerheid en het vertrouwen die in een rechtstaat onontbeerlijk zijn.

Een andere vorm van regels, zijn de regels die door particuliere en maatschappelijke instellingen (zoals ondernemingen, scholen, zwembaden, bioscopen) worden gemaakt om hun interne functioneren te waarborgen.

Het principe is dat particuliere en maatschappelijke instellingen gerechtigd zijn om binnen de grenzen van de wet naar eigen inzicht regels te stellen en die ook binnen hun domein te handhaven. Een school (zoals bijvoorbeeld het ROC) heeft dus het recht om regels uit te vaardigen voor het goede functioneren van de school - en dus ook om regels uit te vaardigen over de gepaste kleding op school.

Een kenmerk van regels is dat ze binnen het domein waarvoor ze zijn vastgesteld algemeen bindend zijn.

Daarmee vormen ze een kader voor de integratie van alle groepen en individuen in de samenleving. In een samenleving als de Amsterdamse waarin vele culturen en ruim 170 nationaliteiten samenleven, scheppen wetten en regels idealiter het kader en de ruimte waarbinnen burgers zichzelf in vrijheid kunnen ontplooiën en de ander in vrijheid en vertrouwen tegemoet kunnen treden. Wetten en regels scheppen ook duidelijkheid over wat kan en wat niet kan, en zijn daarom heel belangrijk voor de inburgering van nieuwkomers. Het is daarom van belang dat wetten en regels door de burgers worden gekend en nagekomen en door de overheid zonder onderscheid des persoon worden gehandhaafd.

Het nakomen en handhaven van wetten en regels is in de huidige Nederlandse en Amsterdamse samenleving echter vaak een probleem.<sup>3</sup> Niet alleen houden veel mensen zich niet aan de regels, er is ook sprake van een

---

<sup>3</sup> Zie voor achtergrond en analyse van dit probleem de Cleveringa-rede "Vreemden" van burgemeester Job Cohen uitgesproken op 26 november 2002.

bestuurlijk en strafrechtelijk tekort aan handhaving van regels. Dit ondermijnt het zelfvertrouwen van de overheid, het vertrouwen van burgers in de overheid en het vertrouwen van burgers onderling. Dat is overal merkbaar<sup>4</sup>, maar dit probleem is het meest zichtbaar in de (semi) publieke ruimte: bijvoorbeeld op straat, in het verkeer, in zwembaden, in de bioscoop. Het niet naleven c.q. handhaven van wetten en regels belemmert de integratie van *alle* Amsterdammers. We moeten daarom proberen het tij te keren.

Daartoe moet enerzijds in het woud van regels worden gekapt (door de bomen ziet niemand nog het bos) en moeten de overgebleven regels:

- Duidelijk en helder zijn;
- goed bekend worden gemaakt;
- zo nodig opnieuw worden verduidelijkt en toegelicht;
- door toezichthouders worden gehandhaafd.

Bij al deze zaken heeft de overheid een taak. Van de burgers mag worden verwacht dat ze zich aan de regels houden.

### 4.3 Eigen Verantwoordelijkheid

Grondbeginsel voor integratie is de eigen verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid impliceert enerzijds *vrijheid* om keuzes te maken, anderzijds *gebondenheid* aan de gevolgen van gemaakte keuzes. Het *beginsel* van de eigen verantwoordelijkheid richt zich tot zowel de burger als de overheid. Het *domein* van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en die van de overheid verschillen in principe echter van elkaar en zijn in principe van elkaar gescheiden.

#### 4.3.1. Domein van de eigen verantwoordelijkheid van de burger

Tot het domein van de eigen verantwoordelijkheid van de burger horen die zaken die te maken hebben met het uitoefenen van zijn/ haar grondrechten zoals die in de Grondwet zijn neergelegd. Deze grondrechten zijn, zoals boven is uiteengezet, door de wet begrensd. In het verlengde hiervan zijn ook het vormen en beleven van de eigen religieuze, levensbeschouwelijke, culturele of seksuele identiteit zaken die tot het domein van de persoonlijke levenssfeer van de burger behoren. De overheid gaat daar inhoudelijk niet over, maar moet de eigen identiteit van burgers wel respecteren.

De burger is zelf verantwoordelijk voor al die zaken die ertoe bijdragen dat hij kan integreren, dus meedoen en erbij horen, in de Amsterdamse samenleving. Dat betekent dat de burger in principe zelf verantwoordelijk is voor zaken als: het spreken van de Nederlandse taal, het voorzien in het eigen levensonderhoud, het volgen van onderwijs, het regelen van huisvesting, het opvoeden van zijn kinderen, het op de hoogte zijn van zaken die van belang zijn voor zijn functioneren in de Nederlandse c.q. Amsterdamse samenleving en het zich houden aan de Nederlandse wet en aan de regels die gelden in het maatschappelijk verkeer.

De overheid kan op basis van de principes van de verzorgingsstaat de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor deze zaken alleen (gedeeltelijk) overnemen, wanneer duidelijk is dat de burger zijn eigen verantwoordelijkheid niet kan waar maken.

#### 4.3.2 Domein van de eigen verantwoordelijkheid van de overheid

De eigen verantwoordelijkheid van de overheid begint daar waar die van de individuele burger eindigt en is tegelijkertijd meer dan de som van alle verantwoordelijkheden van individuele burgers tezamen. De eigen verantwoordelijkheid van de overheid is het behartigen van het algemeen belang van de gemeenschap, van Amsterdam. Het behartigen van het algemeen belang door de overheid steunt op drie pijlers:

- a. respect voor de rechten van de individuele burger
- b. behartiging van het sociale welzijn van de burger;
- c. handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Door de eigen verantwoordelijkheid gestalte te geven in het behartigen van het algemeen belang, geeft de overheid de individuele burger de mogelijkheden om zijn eigen verantwoordelijkheden op diverse terreinen te nemen.

Respect voor de rechten van de individuele burger betekent voor de overheid in de eerste plaats respect voor de (uitoefening van) fundamentele grondrechten van het individu. Het veronderstelt ook een overheid die de grenzen, die de wet stelt aan de grondrechten, bewaakt. Respect voor de rechten van de individuele burger impliceert voorts dat de overheid geen inhoudelijke bemoeienis heeft met de vorming van de religieuze,

---

<sup>4</sup> De meest bekende recente voorbeelden van het niet al te nauw nemen met de regels en de handhaving ervan, zijn: de rampen in Volendam en Enschede, de Bouwfraude-affaire, de deconfiture van Ahold.

levensbeschouwelijke, culturele of seksuele identiteit van de individuele burger. De overheid draagt binnen de grenzen van de wet wel zorg voor een maatschappelijk klimaat waarin de burger zijn/haar eigen identiteit naar eigen inzicht kan vormgeven en beleven.

Het sociale welzijn van de burger wordt door de overheid gestalte gegeven door het scheppen, faciliteren, onderhouden en algemeen toegankelijk maken van voorzieningen op de terreinen van werk, zorg, wonen, onderwijs, cultuur en informatie. Wanneer blijkt dat de burgers hun eigen verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld op de terreinen van het levensonderhoud, de zorg voor zichzelf, de opvoeding van de kinderen) niet kunnen waarmaken dan wordt het tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend om hiervoor voorzieningen te treffen.

Behoudens het principe van non-discriminatie bij het toegankelijk maken van voorzieningen, zijn de wijze waarop de overheid aan al deze voorzieningen gestalte geeft, de keuzes die hieraan ten grondslag liggen en de partners met wie wordt samengewerkt, niet eenduidig vast te stellen, maar vormen de inhoud voor het debat tussen politieke partijen.

Stabiliteit en veiligheid zijn voorwaarden voor ontplooiing van het individu en de samenleving. Veiligheid is een bedreigd goed in een samenleving waarin velen zich “vreemd” voelen, waar weinig (nog) als vertrouwd wordt ervaren en de ander vaak als “vreemdeling” wordt gezien. In een dergelijke samenleving is een goed functionerende politie die zaken als jeugdcriminaliteit, agressie en geweld aanpakt en daar helder over communiceert, een voorwaarde voor integratie. De overheid heeft mede daarom de belangrijke taak van de handhaving van de openbare orde en veiligheid, en de bestrijding van de criminaliteit. Deze taakstelling impliceert ook een verantwoordelijkheid voor een goed functioneren van recht en bestuur, en voor andere overheidsinstellingen.

#### **4.4 Burgerschap**

Burgerschap is een concept dat te maken heeft met de vraag: 'hoe ben/ word ik een volwaardige burger van Nederland (Amsterdam)? Het is een concept dat te maken heeft met vertrouwen en verantwoordelijkheid. Burgerschap is in de kern niets anders dan vertrouwen in elkaar als burgers van dezelfde gemeenschap: dorp, stad of land. Geert Mak zei het eens zo: “vertrouwen, niet alleen in elkaar's goede bedoelingen, maar ook in de kwaliteit van bestuur en rechtspraak, in de bekwaamheid en integriteit van politici, in de burgerzin van managers en ondernemers”.<sup>5</sup> In een samenleving waarin velen zich als vreemden tot elkaar verhouden geen sinecure. Vertrouwen veronderstelt een herwaardering van het begrip verantwoordelijkheid. Niet alleen van de eigen verantwoordelijkheid (van burgers en overheid) waarvan in het voorgaande sprake was, maar ook van de verantwoordelijkheid voor het geheel, of dat nu de samenleving is of het bedrijf waarin je werkt, de school waar je kinderen op zitten, of de straat waarin je woont. Vertrouwen en verantwoordelijkheid impliceren dat men over en weer kennis heeft van de normen en waarden van waaruit men zelf en van waaruit de ander handelt.

Dat brengt ons College tot een concretisering van het concept burgerschap, waarin als kenmerken van burgerschap gelden:

- kennis van wetten en regels waarop de normen en waarden van Nederlandse rechtstaat zijn gebaseerd;
- gehoorzaamheid aan wetten en regels;
- eigen verantwoordelijkheid voor eigen welzijn en voor al die zaken die ertoe bijdragen dat hij/zij in Nederland of in Amsterdam kan leven en integreren in de zin van erbij horen en meedoen;
- betalen van belasting;
- betrokkenheid en participatie bij de samenleving (o.a. door uitoefenen van stemrecht);
- respect voor en tolerantie ten aanzien van andere burgers en het kunnen omgaan met verschillen.

Burgerschap is daarmee een concept dat alle Amsterdammers raakt en zich tot alle Amsterdammers richt en niet alleen tot de nieuwkomers.

Burgerschap richt zich echter niet alleen tot de Amsterdammer, maar veronderstelt bovendien een actieve overheid die mede gestalte geeft aan burgerschap, en daarmee aan de integratie van de burgers van Amsterdam. Voor de nieuwkomer die steun nodig heeft in zijn inburgering in Nederland heeft de overheid reeds de mogelijkheid om inburgeringscursussen te organiseren. Maar hoe zit het met de andere burgers? Daarvoor gebeurt

---

<sup>5</sup> Lezing Geert Mak bij de aanvaarding van de Y-prijs op 19 november 2002 in de Raadzaal van de gemeente Amsterdam.

nu vrijwel niets, terwijl burgerschap inspanning veronderstelt van iedereen: pas als je jezelf bewust bent van de basiswaarden van onze rechtstaat en democratie, kun je deze overdragen op anderen<sup>6</sup>.

Burgerschap begint dan ook met *kennis*: van geschiedenis, cultuur, de basiswaarden van onze democratie en rechtstaat, de verwachtingen die burgers over en weer van elkaar kunnen koesteren. In het onderwijs moet hieraan meer aandacht worden gegeven.

Voorts kan de overheid burgerschap ondersteunen door steun te geven aan en de dialoog aan te gaan met organisaties en verbanden van burgers die:

- Het “erbij horen” en meedoen (dus: de integratie) van een bevolkingsgroep bevorderen en/of
- het vertrouwen tussen bevolkingsgroepen onderling versterken en/of
- uitnodigen tot participatie in de samenleving in dienst van anderen.

Dit kunnen zowel seculiere als religieuze en zowel gemengde als etnische organisaties zijn –als ze maar de integratie bevorderen. De overheid gaat er niet over op welke noemer burgers zich willen organiseren (grondrecht van vrijheid van vereniging en vergadering en eigen verantwoordelijkheid van de burger) en dus in principe ook niet over de vraag langs welke weg een burger tot emancipatie komt.

Tot slot kan de overheid zichzelf en in het verlengde daarvan de burgers oefenen in het omgaan met verschillen. Dat veronderstelt tenminste kennis van elkaars nomen en waarden.

#### 4.5 Optredende overheid

De tot nu toe geschetste hoofdlijnen van een integratiebeleid (rechtstaat, regels, eigen verantwoordelijkheid en burgerschap) hebben consequenties niet alleen voor de burgers, maar ook voor de rol van de overheid. De maatschappij is maar tot op zekere hoogte maakbaar en de overheid kan niet alles. Maar we kunnen wel vaststellen dat integratie met zich meebrengt:

- een overheid die optreedt en actiever investeert in mensen en instituties
- algemene diensten voor specifieke noden
- politieke aandacht voor de organisatie van de uitvoering van beleid.

Optreden en actiever investeren door de overheid in mensen en instituties betekent concreet investeren in:

1. kennis:
  - kennis en overdracht van de normen en waarden die de rechtstaat schragen;
  - het stimuleren en overdragen van de democratische gezindte van burgers en overheid;
2. sterke overheid:
  - maatschappelijke en overheidsinstituties die de principes van de rechtstaat overeind houden;
  - behartigen van drie poten van het algemeen belang (respect voor individuele burger, sociaal welzijn van de burger behartigen, handhaving van de openbare orde en veiligheid) op zodanige wijze dat de burger zijn eigen verantwoordelijkheid nemen kan;
  - betere dienstverlening door de overheid;
  - versterken van het organisatorische vermogen van de overheid;
  - opheffen van tekorten in de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van regels;
3. versterken van burgerschap:
  - inburgeringcursussen voor nieuwkomers;
  - aandacht in onderwijs en maatschappij voor kernwaarden van rechtstaat en burgerschap;
  - ondersteuning van en dialoog met organisaties van burgers die burgerschap stimuleren;
  - opnieuw leren omgaan met verschillen.

De geschetste uitgangspunten voor integratie impliceren ook dat de *specifieke noden* van de bevolking uitgangspunt zijn van het gemeentebestuur en niet de etniciteit of het feit dat iemand oudkomeer, nieuwkomeer, of hier geboren en getogen is.

Indien de overheid ertoe overgaat om bijvoorbeeld taalcursussen te organiseren, of opvoedingsondersteunende maatregelen aanbiedt, dan zijn die voorzieningen in principe

---

<sup>6</sup> Toespraak wethouder Geert Dales bij de herdenking van de aanslag op het bevolkingsregister op 27 maart 2003.

voor een ieder toegankelijk die daarvoor in aanmerking komt. Het College hanteert hiervoor het principe van *algemene diensten voor specifieke noden*.

Tot slot: een overheid die optreedt en actief investeert in mensen en instituties is een overheid die politieke en bestuurlijke aandacht heeft voor de organisatie en uitvoering van het beleid – en dus voor ons ambtenarenkorps. Investeren hierin is en blijft een vereiste.

## 5. De uitgangspunten toegepast op enkele hete hangijzers van het integratiedebat

Het integratiedebat wordt gevoerd aan de hand van allerlei lastige onderwerpen, van de rol van de islam tot de discussie over witte en zwarte scholen, van de vraag hoe vol Nederland is tot de vraag of migratie niet veel te ver is doorgeschooten of juist niet.

Nu wij de hoofdlijnen hebben geschetst van een mogelijk gemeenschappelijk kader waarbinnen de discussie over integratie en het vormgeven van een integratiebeleid van de gemeente Amsterdam kan plaatsvinden, is het interessant te bekijken of we met dit denkraam in de hand uitspraken kunnen doen over een aantal van deze hete hangijzers in het huidige integratiedebat.

- *Onzekerheid over wat nu precies de Nederlandse identiteit is of wat nu precies de Nederlandse normen en waarden zijn waaraan migranten en nieuwkomers zich dienen aan te passen. Wat zijn Nederlandse normen? Demografische ontwikkeling die een toename van allochtonen laat zien wekt gevoelens van angst en onbehagen.*

De overheid kan de individuele onzekerheid van burgers over normen en waarden, eigen (Nederlandse) identiteit etc. niet wegnemen. Wel kan de overheid proberen samenhang te brengen in een samenleving van individuen. In dat opzicht kunnen de in deze notitie uitgewerkte onderwerpen: rechtstaat, regels, eigen verantwoordelijkheid, burgerschap en optredende overheid, voor de rol van overheid en haar burgers als een exercitie worden gezien voor het formuleren van normen en waarden voor onze samenleving en het vorm geven aan onze identiteit voor de toekomst.

- *Wat is de positie van de Islam in Nederland? Krijgt de Islam even veel ruimte als andere religies c.q. levensbeschouwingen in Nederland? De discussie over Islamitische scholen, AEL, positie van de vrouw, de scheiding van Kerk en Staat, uitspraken imams, gesluierde vrouwen etc. hangt rechtstreeks hiermee samen*

Uit het stelsel van de Grondwet en de grondrechten als uitgangspunt (zie onder 4.1: *rechtstaat*), volgt dat de Islam net zo behandeld moet worden als andere godsdiensten en levensbeschouwingen in Nederland. Moslims hebben net als andere burgers in Nederland het recht om hun godsdienst te belijden en uit te oefenen en ook de rechten en de vrijheden die samenhangen met bijvoorbeeld de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering – vanzelfsprekend met inachtneming van de grenzen van de wet. In principe is er in Nederland dus plaats voor islamitische scholen, moskeeën islamitische politieke partijen (zoals bijvoorbeeld de AEL) en islamitische verenigingen. Ook moslims, en dus ook imams hebben het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting. De houding van de overheid jegens moslims is dezelfde als die jegens niet-moslims: de overheid heeft de plicht om enerzijds hun uitoefening van hun fundamentele rechten te faciliteren, en anderzijds de grenzen van de wet te handhaven. Of de grenzen van de wet daadwerkelijk zijn geschonden bepaalt uiteindelijk de rechter. Het principe van scheiding tussen Kerk en Staat, dat in Nederland sinds het einde van de negentiende eeuw geldt, doet daar niet aan af. Dit principe houdt kort samengevat in dat de kerken zich niet met staatsaangelegenheden mogen bemoeien, en de staat niet met de interne organisatie van de kerken en de inhoud van de geloofsbelijdenis.

- *Is migratie is een tijdelijk verschijnsel? En is de noodzaak tot inspanningen op het gebied van inburgering dan niet eveneens een tijdelijke, die eens moet ophouden?*

Ons College gaat ervan uit dat migratie géén tijdelijk verschijnsel is; vgl. de analyse die wij van het migratievraagstuk hebben gemaakt (zie paragraaf 3.1) Wij hebben als uitgangspunt

gekozen voor de stelling: *migratie hoort bij stedelijkheid en is een zaak waarmee de lokale overheid permanent rekening moet houden.*

- *Samen wonen en samen leven: zijn eenzijdig samengestelde, zwarte wijken of scholen nu goed of slecht?*

De vraag hoort thuis onder het punt *eigen verantwoordelijkheid van de overheid* (vgl. paragraaf 4.3). Daar hebben wij geconstateerd dat afgezien van het non-discriminatie beginsel, de wijze waarop de overheid gestalte geeft aan voorzieningen op de gebieden van zorg, werk, wonen, scholing etc, de keuzes die hieraan ten grondslag liggen en de partners met wie wordt samengewerkt, niet eenduidig zijn vast te stellen, maar dat ze de inhoud vormen van het debat tussen politieke partijen. Dat betekent bijvoorbeeld dat er in een algemeen denkraam voor een integratiebeleid, geen algemeen geldende uitspraken kunnen worden gedaan over vragen als de (on)wenselijkheid van zwarte scholen of zwarte wijken, of bijvoorbeeld over de vraag of de overheid hierin moet interveniëren of niet. De politieke werkelijkheid, de politieke verhoudingen en het politieke debat zijn bepalend voor de antwoorden hierop. Die antwoorden zullen wij in de komende tijd moeten zien te vinden.

- *Vindt de integratie van allochtonen nu plaats via eigen organisaties (seculier en/of religieus) of belemmeren deze organisaties nu juist de integratie?*

Onder het punt *burgerschap* (paragraaf 4.4) hebben wij gezegd dat de overheid burgerschap moet stimuleren door steun te geven aan en de dialoog aan te gaan met organisaties en verbanden van burgers die:

- het “erbij horen” en meedoen (dus: de integratie) van een bevolkingsgroep bevorderen en/of
- het vertrouwen tussen bevolkingsgroepen onderling versterken en/of
- uitnodigen tot participatie in de samenleving in dienst van anderen.

Dit kunnen zowel seculiere als religieuze en zowel gemengde als etnische organisaties zijn – als ze de integratie maar bevorderen. De overheid gaat er niet over op welke noemer burgers zich willen organiseren (grondrecht van vrijheid van vereniging en vergadering en eigen verantwoordelijkheid van de burger) en dus in principe ook niet over de vraag langs welke weg een burger tot emancipatie komt.

- *"Vreemden" thematiek: velen (wit en zwart) voelen zich in het huidige tijdsbestek er alleen voor staan. De overheid is teruggetreden, de maatschappelijke solidariteit is afgebrokkeld, de verzorgingsstaat wordt ontmanteld en we hebben een niet altijd goed functionerende rechtstaat (we kunnen zelfs niet meer onze eigen wetten handhaven!). Voeg daarbij de internationale situatie: oorlog in Irak, 11 september 2001. Aandacht voor allochtonen leidt tot wijdverspreid ressentiment; "er wordt alleen aan hen gedacht en niet aan mij; terwijl ik het ook niet makkelijk heb".*

De keuze van ons College om als uitgangspunt een breed begrip integratie te hanteren dat “erbij horen en meedoen” betekent en zich daarmee richt tot alle Amsterdammers, is een begin van een antwoord op dit heet hangijzer. De uitwerking van de in deze notitie geformuleerde hoofdlijnen, rechtstaat, regels, eigen verantwoordelijkheid, burgerschap en optredende overheid kunnen de verdere richting bepalen.

- *Het relatief grote aandeel van allochtone jongeren in de criminaliteit: de aanpak hiervan en de wijze waarop hierover wordt gecommuniceerd.*

Hoort bij de hoofdlijnen *eigen verantwoordelijkheid van de overheid* (paragraaf 4.3) en *optredende overheid* (paragraaf 4.5). Die criminaliteit moet worden aangepakt, ongeacht de vraag naar de herkomst van de plegers.

## 6. Tenslotte

Deze notitie biedt kader en richting; het biedt nog geen nieuwe voorstellen voor beleid. Het is als gezegd een eerste stap in de discussie over integratie, zoals die noodzakelijk is geworden door de veranderingen die de afgelopen jaren wereldwijd, maar ook in Nederland en ook in Amsterdam hebben plaatsgevonden. Vele stappen erna zijn zonder twijfel nodig; maar zij kunnen voortvloeien uit en passen in het hier ontwikkelde kader, dat, als gezegd, antwoorden probeert te vinden op de vraag hoe wij in onze stad aankijken tegen vragen van integratie, van burgerschap, van diversiteit, van inburgering, en tegen de rol van de lokale overheid daarin. Een nadere uitwerking op de terreinen van inburgering, werkgelegenheid, onderwijs en wonen kunt u zoals gezegd binnenkort tegemoet zien.

De gemeentesecretaris

de burgemeester

## Bijlage bij Integratienotitie “Erbij horen en meedoen”.

### Geraadpleegde bronnen en teksten

- Programakkoord Amsterdam 2002-2006, april 2002
- AMSTERDAMSE POLYFONIE :Opkomst en stemgedrag van allochtone Amsterdammers bij gemeenteraads- en deelraadsverkiezingen van 6 maart 2002 Laure Michon en Jean Tillie, Instituut voor Migratie en Etnische Studies, UvA, Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek, Instituut voor Publiek en Politiek, 2002.
- Amsterdam in Cijfers Jaarboek 2002 van het Amsterdamse bureau voor Onderzoek en Statistiek 2002.
- Toespraak Geert Mak op 19 november 2002 bij de aanvaarding van Y-prijs
- Cleveringa Rede van Job Cohen, november 2002
- Werkplan Diversiteit 2003, Bestuursdienst Gemeente Amsterdam december 2002.
- Notitie van PvdA fractie in gemeenteraad Amsterdam “Integratie in Amsterdam”, februari 2003.
- Essay van de Wetenschappelijke Raad voor Amsterdam “Minderheden in Amsterdam: contacten, concentratie en integratie”, maart 2003.
- Rapport van Wetenschappelijk Instituut voor het CDA “Investeren in integratie: reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid”, maart 2003.
- Jaarverslag 2002 van de Raad van State
- VNG Nota “Operatie Integratie”, maart 2003
- Kees Schuyt: “Uitdijende rechtstaat gevaar voor zichzelf”, OpiniEPagina NRC Handelsblad 15/16 maart 2003.
- Toespraak wethouder Geert Dales op 27 maart 2003 bij de herdenking van de aanslag op het bevolkingsregister van 27 maart 1943.