

Vergaderjaar 2001–2002

28 198

Integratie in het perspectief van immigratie

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE- BELEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2002

Hierbij bied ik u in reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (brief van 20 november 2001, kenmerk B.Z.K.-01-68) de kabinetsreactie aan op het rapport over discriminatie van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI).

Ter wille van de volledigheid zij hier opgemerkt, dat op 15 november 2001 de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief met kenmerk 141-01-SZW de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft verzocht om vóór de begrotingsbehandeling van dat ministerie in december 2001 een standpunt te geven op dat rapport voor zover het de aspecten discriminatie op de arbeidsmarkt betreft.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, mede namens mij, aan dat verzoek voldaan bij brief van 4 december 2001 (SZW-01-1022) gericht aan de voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tevens wil ik u er op wijzen, dat de kamerleden Bussemaker en Rehwinkel (beiden PvdA) op 16 november 2001 aan de ministers voor Grote Steden- en Integratiebeleid en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vragen hebben gesteld over het Rapport over Nederland van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2001–2002, nr. 505).

In de genoemde brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een antwoord gegeven op de vragen 2, 3, 4, 5 (gedeeltelijk), en 6 van de leden Bussemaker en Rehwinkel.

De resterende antwoorden op de kamervragen van de leden Bussemaker en Rehwinkel heb ik u heden doen toekomen (Aanhangsel Handelingen II,

vergaderjaar 2001–2002, nr. 800). Die beantwoording is, gelet op de logische samenhang, in de context van bijgaande kabinetsreactie te plaatsen.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

Reactie op het Tweede rapport over Nederland van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI)

Op 13 november 2001 werd het tweede rapport van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) over Nederland openbaar gemaakt. Bij brief van 4 december 2001 (onder nummer AV/RV/2001/82 351) werd gehoor gegeven aan het verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid om reeds vóór de begrotingsbehandeling van dat ministerie in december 2001 een standpunt te geven op dit rapport voor zover het de aspecten discriminatie op de arbeidsmarkt betreft.

In deze reactie wordt allereerst gekeken naar hetgeen er in een eerdere ECRI rapportage over Nederland is gezegd. Daarna zal wat dieper op de inhoudelijk kant van het tweede ECRI-rapport worden ingegaan, waarbij de door de ECRI over Nederland genoemde plus- en minpunten worden besproken. In dat kader zullen enkele concrete acties c.q. ontwikkelingen welke in Nederland plaatsvinden met betrekking tot het terugdringen van discriminatie worden genoemd. Gelet op het belang dat Nederland hecht aan een goede samenwerking tussen de ECRI en Nederland, zullen afsluitend enkele suggesties worden gedaan ter optimalisering van de informatieuitwisseling.

Het eerste ECRI-rapport

Uit het eerste ECRI-rapport over Nederland (juni 1997) dat vooral een algemeen inventariserend karakter kende, bleek reeds dat er in Nederland veel voorbeelden van wetgeving en beleid ter bestrijding van racisme en intolerantie bestaan. Nederland kon, aldus het eerste ECRI-rapport, «*bogen op een gestructureerde en goed ontwikkelde aanpak van deze kwesties*» en er bestond volgens de commissie in Nederland een «*diepgevoerd verzet tegen extreme uitingen van racisme en onverdraagzaamheid*». Daarnaast was het Nederlandse minderhedenbeleid aldus de Commissie «*ingebed in een sterke interactie tussen de overheid en niet-gouvernementele organisaties*».

De terreinen die volgens de ECRI bijzondere aandacht vroegen, betroffen de doeltreffendheid van de wetgeving (implementatie) en de noodzaak om het inzicht van het publiek in de integratiepolitiek van de regering en de steun ervoor te vergroten. Tevens werd de Nederlandse overheid in het eerste ECRI-rapport aangeraden om de verschillende beleidsinitiatieven met behulp van betrouwbare statistieken door te lichten en te evalueren. Verder zou moeten worden nagegaan hoe het sociale beleid gedifferentieerd kan worden, om, waar nodig, de specifieke behoeften van minderheidsgroepen, in het bijzonder in de dicht bevolkte stedelijke gebieden, in aanmerking te kunnen nemen.

Met het aantreden van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in 1998 is de structurele aanpak van discriminatie en intolerantie versterkt en heeft het integratiebeleid in Nederland een duidelijk herkenbaar gezicht gekregen. Met name de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* uit 1998 van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft een belangrijke aanzet gegeven voor nieuw beleid gericht op de preventie en repressie van discriminatie en racisme. Ook werd de focus van beleid gericht op de arbeidsmarkt en het onderwijs, aangezien dit de belangrijke terreinen zijn waarop het kabinet het integratiebeleid voert. Aangezien het integratiebeleid en de integratie van etnische minderheden zich voltrekken in verschillende sociaal-economische maar ook politiek-culturele contexten die ook nog eens sterk aan veranderingen onderhevig zijn, richt het integratiebeleid zich op de samenleving in de breedte. Ondanks deze complexiteit zijn er de afgelopen jaren resultaten geboekt die aanzienlijk

verder gaan dan de ambities die destijds in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* werden verwoord.

Het tweede ECRI-rapport

Het is in dit kader, dat de Nederlandse overheid met belangstelling kennis heeft genomen van de algemeen positieve beoordeling van de ECRI over de in Nederland opgezette algehele kwantitatieve alsmede kwalitatieve infrastructuur met betrekking tot de bestrijding van discriminatie. De ECRI spreekt in haar tweede rapport (december 2000) niet alleen haar lof uit over de diverse Nederlandse instanties zoals de Commissie Gelijke Behandeling, de Ombudsman, de antidiscriminatie bureaus en de Stichting Magenta Meldpunt Discriminatie Internet, maar bovendien hecht de ECRI een groot belang aan het feit dat er in Nederland een minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is benoemd.

Voor wat betreft de Nederlandse wet- en regelgeving op het terrein van de bestrijding van discriminatie, stemt het de ECRI in haar tweede rapport tevreden dat Nederland een Wet SAMEN kent, en dat er continue wordt gewerkt aan actueel beleid dat discriminatie moet tegengaan. De ECRI refereert met name naar de door de overheid opgezette TaskForce die zich specifiek richt op minderheden en arbeidsmarkt. Ook het reeds geformuleerde beleid in Nederland voor wat betreft de instroom van minderheden bij de politie wordt door de ECRI als positief ervaren. Met betrekking tot het uitbannen van extreem rechts, is de ECRI tevreden dat er een afname te zien is van de steun aan deze groeperingen, en dat daarbij de inwerkingtreding van de Wet subsidiëring politieke partijen een constructieve bijdrage heeft geleverd.

Aangezien er in het tweede ECRI-rapport ook enige kritiek wordt geuit richting Nederland voor wat betreft de terreinen van de arbeidsmarkt, het onderwijs, de gezondheidszorg en het huisvestingsbeleid, zal in het onderstaande gedeelte van deze kabinetsreactie nader worden ingegaan op deze deel terreinen.

Met betrekking tot het terrein van de arbeidsmarkt, heeft Nederland in het voortraject van de rapportage gemeld, dat er in ECRI's analyse over de verhouding arbeidsmarkt en etnische minderheden rekening moet worden gehouden met het volgende: hoewel de ECRI (inmiddels verouderde) cijfers heeft gebruikt over de mate van participatie en werkloosheid van etnische minderheden op de arbeidsmarkt, zijn deze cijfers niet indicatief voor de omvang van discriminatie en de effectiviteit van anti-discriminatiebeleid. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de voorfase van de rapportage een uitgebreide reactie gegeven, waarin het wijst op recente cijfers over de daling van de werkloosheid en het samenhangend pakket aan maatregelen, dat bijdraagt aan de bevordering van de arbeidsparticipatie van minderheden en het tegengaan en bestrijden van discriminatie bij de arbeid. In onder andere de Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen, het project Krachtig ondernemen met Minderheden, het Raamconvenant Grote Ondernemingen alsmede het MKB-convenant worden arbeid en (re)integratie nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld. Voor wat betreft het verdere standpunt van de regering aangaande de ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsmarkt wordt verwezen naar de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (brief van 4 december 2001 onder nummer AV/RV/2001/82 351) gericht aan de voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voor wat betreft het onderwijs, vraagt het tweede ECRI rapport aandacht voor een aantal punten. Er wordt vooral gewezen op de noodzaak van het

voorbereiden van leraren in opleiding om onderwijs te geven in een multiculturele omgeving. Daarnaast worden er door de ECRI vraagtekens gezet bij het optreden tegen uitingen van racisme en discriminatie op scholen, en wordt er aandacht gevraagd voor het bestaan van zwarte en witte scholen en het voorkomen van een zogenaamde «witte vlucht». In dat kader stelt de ECRI dat het wenselijk is om zwarte scholen attractiever te maken. Verder rept de commissie over het geringe aandeel van etnische minderheden in het hoger onderwijs (2%).

Met betrekking tot deze punten zij vermeld, dat ze bij de Nederlands overheid bekend zijn, en dat ze reeds aandacht krijgen in het onderwijsbeleid. Bij de lerarenopleidingen is reeds extra aandacht gevraagd voor het trainen in lesgeven in een multiculturele setting. Tevens is er een campagne voor veilige scholen gestart waarin racisme en discriminatie nadrukkelijk aan de orde komen. Voor wat betreft de voorkomende segregatie van scholen, heeft de rijksoverheid samen met de gemeenten geconstateerd dat hier ook andere oorzaken aan ten grondslag liggen zoals bijvoorbeeld de woonsituatie. Er is in sommige gevallen namelijk sprake van een segregatie tussen verschillende wijken. Met name de gemeenten zijn bezig deze problematiek integraal aan te pakken. Verder is er voor wat betreft het onderwijskansenbeleid extra bekostiging beschikbaar gesteld zoals het 1.9 leerling gewicht waardoor er relatief meer geld per leerling wordt uitgegeven dan in andere landen. Daarnaast is er een onderwijskansenplan voor scholen met veel minderheden. Met betrekking tot het genoemde aandeel van etnische minderheden in het hoger onderwijs, zij vermeld, dat dit groter is dan de genoemde 2%. Binnen het voortgezet onderwijs is er een gestage groei van het percentage personen behorend tot etnische minderheden dat deelneemt aan schoolsoorten die toegang geven tot het hoger onderwijs (HAVO/VWO). Het centrum ECHO (Expertise Centrum Allochtonen Hoger Onderwijs) bevordert mede de deelname en ondersteuning van allochtonen in het hoger onderwijs.

Voor wat betreft het terrein van de gezondheidszorg, stelt het ECRI-rapport dat personen die behoren tot etnische minderheden in vergelijking tot de autochtone bevolking minder gebruik maken van de gezondheidszorg. Hier zij vermeld, dat de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) in juli 2000 een advies heeft gepubliceerd over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor etnische minderheden. Tevens is een achtergrondstudie gepubliceerd over cliënten behorende tot etnische minderheden en geestelijke gezondheidszorg. De aanbevelingen van de RVZ richten zich onder meer op het ontwikkelen van een infrastructuur zodat de aanwezige kennis op terrein van interculturalisatie toegankelijk wordt voor de gehele zorgsector, het versterken van intercultureel management, de interculturalisatie van de opleidingen en de inschakeling van zorgconsulenten afkomstig uit etnische minderheden. De minister van VWS heeft de aanbevelingen van de RVZ overgenomen. In april 2001 is een Projectorganisatie voor vier jaar ingesteld, om te bezien hoe de aanbevelingen van de RVZ kunnen worden geïmplementeerd. In november 2001 is een Plan van Aanpak Interculturalisatie van de zorg (waarin de aanbevelingen verder zijn geconcretiseerd) aan de Tweede Kamer aangeboden. De projectorganisatie zal de komende tijd het plan van aanpak verder uitwerken en uitvoeren. Daarnaast wordt van 2001 tot en met 2003 het «Actieplan Interculturalisatie van de GGZ» (uitgevoerd door GGZ-Nederland) gefinancierd. Dit actieplan betreft activiteiten op het gebied van registratie, kennisoverdracht en zorginnovatie, cliëntenbeleid, toegankelijkheid van de zorg, personeelsbeleid, intercultureel management en deskundigheidsbevordering in de GGZ.

In het ECRI rapport wordt met betrekking tot de volkshuisvesting gesteld, dat door een nieuw systeem van het toewijzen van huisvesting, de toegankelijkheid tot huisvesting voor leden van etnische minderheden

bemoeilijkt zou zijn. Hier zij vermeld, dat in de eerste helft van de jaren '90 bijna overal in Nederland de ondoorzichtige oude distributiemodellen zijn vervangen door de transparante en objectievere aanbodmodellen woonruimteverdeling. De aanbeveling die de ECRI in dit verband doet met betrekking tot het rapporteren van de distributie van huisvesting aan etnische minderheden lijken derhalve achter de feiten aan te lopen. Hoewel uit recent onderzoek is gebleken, dat «het aannemelijk is dat migranten meer nadeel dan autochtonen ondervinden van bijvoorbeeld de geconstateerde ontoereikende voorlichting over de spelregels van het aanbodmodel», en dit vooral te wijten is aan het «niet of in onvoldoende mate beheersen van de Nederlandse taal, en het ontbreken van relevante netwerken,» (*Onderzoek van RADAR en COS naar de positie van migranten op de Rotterdamse woningmarkt*, (2001), p. 11), blijkt eveneens uit een eerder onderzoek in Rotterdam, dat de «invoering van het aanbodmodel als woonruimteverdelingsstelsel verbetering heeft gebracht in de zin dat het de woonruimteverdeling discriminatie-proof heeft gemaakt, of in ieder geval het risico van discriminatie heeft gereduceerd.» (*Discriminatie en achterstelling van minderheden in de huisvestingssector in Rotterdam 1998–1999* (oktober 2000), p. 30.) De resterende verbeteringen waaraan met name de gemeenten thans werken betreffen het ontwikkelen en uitvoeren van een nog betere communicatiestrategie met betrekking tot leden van etnische minderheden.

Met betrekking tot de diverse andere punten van kritiek die de ECRI in haar rapportage over Nederland kenbaar heeft gemaakt, zij vermeld, dat Nederland reeds in het voortraject van de rapportage de commissie op de hoogte heeft gebracht van de op de verschillende terreinen ondernomen acties om directe en indirecte discriminatie terug te dringen. Nederland heeft daarbij ondermeer gewag gemaakt van de ontwikkelingen betreffende de verbetering van het registratiesysteem voor discriminatiezaken bij de politie. Verder heeft Nederland haar concrete acties op het terrein van politie en diversiteit nader toegelicht. Met name het opzetten van het landelijk expertisecentrum diversiteit (ECD) voor de politie werd hierbij genoemd. Tevens is melding gemaakt van de verbetering en de intensivering van de samenwerking in de lokale aanpak van discriminatie. Met name de Stimuleringsregeling professionalisering antidiscriminatiebureaus biedt hiertoe goede mogelijkheden. Daarnaast heeft Nederland de ECRI laten weten, dat er een aanvulling in de maak is van de wettelijke bescherming van personen die gemeld hebben dat zij slachtoffer zijn geworden van discriminatie. Het een en ander gebeurt naar aanleiding van de Europese Richtlijnen (2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, en 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming), alsmede de ophanden zijnde aanpassingen van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB).

Punten van aandacht

Gezien het grote aantal beleidsinitiatieven en de verschillende nieuw ingezette activiteiten om discriminatie en intolerantie te bestrijden, lijkt de vraag waarom Nederland dan toch nog op enkele punten negatief scoort in de ogen van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie terecht. Om hierop enig licht te werpen, zij gewezen op het volgende. Hoewel de samenwerking tussen de ECRI en de Nederlandse overheid terecht als goed kan worden bestempeld, is er in de ogen van Nederland nog ruimte voor verbetering in de onderlinge informatieuitwisseling. Nederland zal haar bevindingen hieromtrent ook richting ECRI kenbaar maken. In het voortraject van de rapportage zijn bijvoorbeeld diverse wijzigingen van de kant van de Nederlandse overheid aan de ECRI door-

gegeven en verwerkt. Desalniettemin, kan worden opgemerkt, dat de ECRI sommige door Nederland opgezette acties, met name die wat betreft politie & diversiteit (§ 42 en § 43 ECRI-rapport), niet zoals door Nederland verzocht, volledig in de finale versie van het rapport heeft opgenomen. Thans wordt in het rapport de suggestie gewekt alsof dit soort acties concrete voorstellen zijn van de ECRI richting Nederland. Een ander voorbeeld van een lacune in de communicatie tussen ECRI en Nederland betreft de reactie op de aanbeveling van de ECRI (§ 58 ECRI-rapport) aangaande de verdere ontwikkeling en implementatie van een Model Gedragscode Rijksoverheid tegen Rassendiscriminatie. Hierover heeft Nederland gemeld dat deze reeds gepland stond voor 2001. De ECRI lijkt dit idee echter als een voorstel voor beleid richting Nederland te presenteren.

Verder is het opvallend, dat ondanks het aanleveren door Nederland van nadere informatie omtrent het uitvoeren van beleid de ECRI haar eerdere conceptconclusies niet heeft aangepast. Aangezien de algemene verwoorde kritiek van de ECRI juist de uitvoering van het beleid betreft, is het curieus dat de ECRI geen rekening lijkt te hebben gehouden met de alsnog door Nederland ingebrachte voorbeelden van de specifieke beleidssimplementatie. Een helder en realistisch beeld over de situatie in Nederland verlangt dat ook die inspanningen die Nederland zich getroost om rassendiscriminatie en intolerantie tegen te gaan goed worden weergegeven. Om misverstanden in de toekomst te voorkomen overweegt het kabinet derhalve voortaan standaard gebruik te maken van de mogelijkheid om zijn commentaar op de concept-versies van ECRI-rapporten als annex te laten bijvoegen bij de openbaar te maken finale versie van ECRI-rapporten. Tot dusver heeft Nederland juist geen gebruik van die mogelijkheid willen maken om de positie van ECRI internationaal geen onderwerp van discussie te laten zijn. Dit omdat Nederland het werk van de ECRI als een waardevolle bijdrage ziet aan de bestrijding van rassendiscriminatie en intolerantie. Veel andere landen binnen de Raad van Europa maken echter al vanaf het eerste ECRI-rapport over hun land gebruik van de mogelijkheid van een annex.

Een laatste punt van zorg dat Nederland bij de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie onder de aandacht wenst te brengen, is, dat er volgens Nederland door de ECRI niet voldoende wordt gekeken naar de samenhang tussen de ontwikkelingen op nationaal niveau waar het gaat om de bestrijding van discriminatie. Aangezien de bestrijding van discriminatie en het bevorderen van de integratie complexe sociaal-maatschappelijke aangelegenheden zijn, is het noodzakelijk om de nodige samenhang in beleidsstrategieën te onderkennen.