
Vergaderjaar 2003–2004

28 689

Onderzoek Integratiebeleid

Nr. 13

ONDERZOEKSRAPPORT

Aanvullend bronnenonderzoek QA +

Inhoud

blz.

- | | |
|--|----|
| A. Rapport Buitenlandse stedelijke onderwijservaringen | 3 |
| B. Rapport Rol overheden landen van herkomst: Turkije en Marokko | 67 |

A. Rapport Buitenlandse stedelijke onderwijs ervaringen

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	7
1.1	Vraagstelling bronnenonderzoek	7
1.2	Aanpak onderzoek	8
1.3	Aandachtspunten bij onderzoek stedelijke ervaringen	9
1.4	Opzet rapport	12
2	Vlaanderen: Brussel en Gent	13
2.1	Vlaamse context	13
2.2	Brussel	20
2.3	Gent	27
2.4	Tot slot	31
3	Duitsland: Essen en Hamburg	33
3.1	De Duitse federale context	33
3.2	Essen	35
3.3	Hamburg	41
3.4	Tot slot	44
4	Engeland: Birmingham en Manchester	46
4.1	De Britse context	46
4.2	Birmingham	51
4.3	Manchester	54
4.4	Tot slot	58
5	Conclusie	59
	Afkortingen	62
	Bronnenlijst	63

1. INLEIDING

Dit aanvullende bronnenonderzoek naar relevante buitenlandse stedelijke onderwijservaringen is verricht ten behoeve van de tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid van de Tweede Kamer. Ze vormt een van de vijf aanvullende onderzoeken integratiebeleid die de commissie heeft laten uitvoeren, in aansluiting op het eerder uitgevoerde Bronnenonderzoek Integratiebeleid (Verweij-Jonker 2003). Het doel van het onderhavige onderzoek bestaat uit het opsporen en in kaart brengen van buitenlandse stedelijke ervaringen met onderwijs in relatie tot sociaal-economische en sociaal-culturele integratie van allochtonen waarmee ons land zijn voordeel kan doen. Het bronnenonderzoek is uitgevoerd door Onderzoek en Adviesgroep Questions, Answers and More bv (QA+) in de periode mei tot en met augustus 2003.

In deze inleiding zullen we eerst de vraagstelling van het bronnenonderzoek presenteren, zoals opgesteld door de tijdelijke commissie en de wijze waarop wij deze nader hebben ingevuld. Daarna volgt de aanpak van het onderzoek. In de daaropvolgende paragraaf worden aandachtspunten voor het onderzoek naar relevante stedelijke ervaringen uiteengezet. Deze hebben zowel te maken met de relevantie voor Nederland (en dus met zwakke punten van het Nederlandse beleid op het deelterrein onderwijs) als met specifieke kenmerken van bronnenonderzoek naar buitenlandse stedelijke ervaringen. Tenslotte wordt de opzet van het rapport uiteengezet.

1.1 Vraagstelling bronnenonderzoek

De vraagstelling voor het onderzoek naar buitenlandse ervaringen op het deelterrein van onderwijs is door de commissie als volgt geformuleerd:

Zijn er relevante buitenlandse stedelijke ervaringen met het onderwijs in relatie tot achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud en verbetering van interetnisch samenleven? Is er sprake (geweest) van een samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid?

De verschillende aspecten van de vraagstelling hebben we als volgt ingevuld:

- Beleidsrelevant onderzoek. Het gaat vooral om een zoektocht naar inspirerende voorbeelden voor verbetering van het Nederlandse beleid. De relevantie wordt dus bepaald door het huidige Nederlandse beleid. Het onderzoek heeft in deze zin een praktische, beleidsgeoriënteerde insteek. Het bronnenonderzoek zou tevens relevante informatie bijeen moeten brengen voor de keuze van buitenlandse steden bij een eventueel stedenbezoek van de tijdelijke parlementaire commissie¹.
- Focus op stedelijke ervaringen. Het onderzoek richt zich op onderwijsbeleid en -projecten op lokaal niveau in buitenlandse steden met aanzienlijke concentraties van immigranten. De migrantenproblematiek is in belangrijke mate een grootstedelijke problematiek in alle West-Europese landen. Toch richten vele Nederlandse internationaal vergelijkende studies zich tot nu toe vooral op het vergelijken van nationaal integratiebeleid (Vermeulen 1997, RMO 1998, Broeders 2001). Terwijl vooral op stedelijk niveau gezocht zal worden naar creatieve oplossingen voor problemen, waaronder die van de integratie van immigranten en hun nakomelingen. Dit is ook de motivatie achter de huidige Nederlandse tendens van verdere

¹ De commissie heeft in een later stadium besloten af te zien van een stedenbezoek.

decentralisatie in het onderwijsachterstandsbeleid: dat op lokaal niveau maatwerk mogelijk is.

- Ervaringen met onderwijs en allochtonen. Het onderzoek richt zich op stedelijke ervaringen met onderwijs in de multiculturele samenleving. Het hoeft niet alleen te gaan om beleid van de overheden in strikte zin, maar kan ook programma's betreffen van andere spelers in het onderwijsveld, zoals onderwijsbegeleidingsdiensten. Het onderzoek concentreert zich op onderwijservaringen die relevant zijn voor de integratie van allochtonen. Ofwel, zoals in de vraagstelling van de commissie wordt gesteld: het moet gaan om stedelijke ervaringen met het onderwijs «in relatie tot achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud en verbetering van interetnisch samenleven». Het kan daarbij gaan om algemene maatregelen en beleid, of om specifieke maatregelen voor allochtonen.
- De vraag naar de samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid zal gesteld worden bij het beschrijven van de nationale en lokale context van stedelijke ervaringen. Bij de behandeling van een of enkele stedelijke projecten is het geen relevante vraag.

1.2 Aanpak onderzoek

Gekozen is voor een onderzoeksstrategie van een trechtermodel, bestaande uit drie stappen:

1. een brede, snelle verkenning van buitenlandse ervaringen met onderwijs en allochtonen, op basis van diverse bronnen en door het consulteren van deskundigen;
2. op basis van die brede verkenning enkele landen selecteren en hierbinnen een tiental steden. Voor deze tien steden nadere informatie verzameld over onderwijsbeleid en relevante projecten;
3. tenslotte worden uit dit tiental steden 6 steden geselecteerd voor het uiteindelijke onderzoek naar stedelijke ervaringen met onderwijs. Enkele projecten of initiatieven binnen de 6 steden worden beschreven en geplaatst binnen de lokale en nationale context.

Deze aanpak hebben we in de praktijk aangehouden en nader ingevuld, mede op basis van praktische kennis die we opdeden tijdens het onderzoeksproces. Enkele aspecten van deze nadere invulling beschrijven we hieronder, per fase van het trechtermodel.

Ad 1. In de eerste fase van het onderzoek speelde in de praktijk het raadplegen van deskundigen (zowel onderzoekers als beleidsmedewerkers) in Nederland en diverse West-Europese landen een belangrijke rol. Het zoeken naar buitenlandse stedelijke onderwijservaringen die inspiratie kunnen opleveren voor het Nederlandse beleid op het deelterrein onderwijs lijkt op het zoeken naar een speld in een hooiberg. Daar kwam bij dat het onderzoek in een korte periode en bovendien in de zomermaanden is uitgevoerd, zodat niet alle relevante sleutelfiguren bereikbaar waren. Om deze redenen is voor een pragmatische aanpak gekozen, waarbij we sterk hebben gevaren op de deskundigen in met name de onderzochte landen, met natuurlijk wel een aantal voorwaarden en binnen bepaalde randvoorwaarden. Het bleek al snel dat vooral mensen die dicht bij het beleid staan met relevante voorbeelden kunnen komen. Soms konden zij geen concrete voorbeelden noemen, maar wisten ze wel dat bepaalde steden een zekere naam hadden op dit gebied, zonder precies te weten over wat voor beleid het ging. Via allerlei tussenschakels kwamen we uit bij personen met meer concrete kennis.

Ad 2. Op basis van de brede verkenning kwamen we uiteindelijk uit op een selectie van een tiental steden, in België (Brussel, Gent), Engeland (Birmingham, Sheffield, Manchester), Duitsland (Essen, Hamburg), Frankrijk (Lille, Toulouse) en Oostenrijk (Wenen). Over deze steden zijn we vervolgens informatie gaan verzamelen over ervaringen met onderwijs en allochtonen via internet, literatuur en via betrokkenen bij het onderwijs (gemeentelijke afdelingen, instellingen voor onderwijsondersteuning, migrantenorganisaties, ministeries, onderzoeksinstellingen). Voor sommige steden was dat eenvoudiger dan voor andere, mede door de verschillende vakantieperiodes (het onderzoek vond immers in de zomer plaats).

Uiteindelijk zijn de twee Franse steden, Sheffield en Wenen afgevallen. Het Franse gebiedsgewijze beleid van Zones Educatif Prioritaire (ZEP) bleek veel overeenkomsten te vertonen met de Britse *Education Action Zones*. Omdat al informatie over de Britse steden was verzameld zijn de Franse steden afgevallen, met het oog op de variatie in de stedelijke voorbeelden. Dit argument van variatie speelde tevens bij het schrappen van Sheffield; in Engeland is het gebiedsgewijze onderwijsachterstandsbeleid in belangrijke mate van bovenaf gestimuleerd. Uiteindelijk hebben we ook Wenen laten vallen, omdat was gebleken dat het redelijk wat tijd kost om de nationale context in kaart te brengen. Drie landen en zes steden daarbinnen leek ons een mooie selectie.

Ad 3. Het onderzoek spitste zich zodoende toe op het beschrijven van twee steden per land. Het voordeel hiervan is dat verschillen naar boven komen in de aanpak van gelijksoortige problemen in verschillende steden binnen een land. Enkele interessante projecten, programma's en initiatieven in de geselecteerde zes steden hebben we vervolgens nader onderzocht. Ze worden beschreven in de volgende hoofdstukken van dit rapport.

We pretenderen zeker niet dat deze zes stedelijke ervaringen de meest interessante zijn op dit moment. Wel gaat het om een selectie van stedelijke initiatieven en beleid die in de betreffende landen of deelstaten zelf als *best practices* worden aangemerkt, door bijvoorbeeld de onderwijsinspectie, ministeries of wetenschappers aan universiteiten.

We hebben bij dit bronnenonderzoek gebruik gemaakt van een externe expert op het terrein van onderwijs en allochtonen die op de achtergrond als een «klankbord» fungeerde. Hiertoe hebben we dr. Sjoerd Karsten van het SCO-Kohnstamm Instituut bereid gevonden. In de eerste fase van het onderzoek hebben we hem om advies gevraagd bij de keuze van landen en het zoeken naar buitenlandse deskundigen. Hij heeft tevens de conceptversie van dit rapport grofmazig doorgenomen om na te gaan of het ernstige fouten bevat.

1.3 Aandachtspunten bij onderzoek stedelijke ervaringen

In deze paragraaf worden enkele aandachtspunten voor het onderzoek behandeld. We behandelen aandachtspunten die zowel betrekking hebben op de Nederlandse situatie en dus op de beleidsrelevantie van de gezochte ervaringen, als op de buitenlandse stedelijke contexten waarbinnen wordt gezocht.

We zijn op zoek naar relevante of leerzame buitenlandse stedelijke ervaringen met onderwijs in de multiculturele samenleving. De relevantie of leerzaamheid van ervaringen wordt met andere woorden bepaald door de huidige Nederlandse situatie, zoals actuele problemen en zwakheden van huidige beleidsprogramma's en maatregelen op het terrein van onderwijsachterstand, intercultureel onderwijs en onderwijs in eigen taal en cultuur. Enige kennis van het huidige Nederlandse beleid is daarom vereist, om het perspectief voor onze zoektocht naar buitenlandse stedelijke ervaringen aan te scherpen. Dit was evenwel geen direct onderwerp van onderzoek in dit project. We hebben evenwel vruchtbaar gebruik kunnen maken van het Bronnenonderzoek Integratiebeleid van het Verweij-Jonker Instituut (2003).

De rapportage van het Verweij-Jonker Instituut over het deelonderzoek Onderwijs geeft aan dat de doelstellingen van het verbeteren van het opleidingsniveau van minderheden en het bestrijden van onderwijsachterstanden onder minderheidsgroepen mede door beleidsinspanningen vanaf 1980 dichterbij zijn gebracht. Maar er zijn nog genoeg problemen om aan te pakken. Het onderwijsniveau van minderheden laat nog steeds te wensen over en er is nog geen sprake van evenredige onderwijsdeelname.

We noemen hier enkele problemen en verbeterpunten die het Verweij-Jonker Instituut constateert met betrekking tot het huidige integratiebeleid².

- Op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie (VVE) is in Nederland veel gebeurd. VVE-beleid heeft effect, maar dan moet het wel goed geïmplementeerd worden. En dat blijkt nu juist alles behalve een eenvoudige zaak. Problemen doen zich verder voor bij de realisatie van een sluitende aanpak. Ook is sprake van een te grote discontinuïteit in de overgangen tussen consultatiebureau – peuterspeelzaalwerk – basisschool. Tenslotte dreigen na afloop van het VVE-programma in groep 2 van de basisschool de effecten uit te doven; hoe zijn deze effecten vast te houden?
- Onderwijssegregatie krijgt veel politieke aandacht. Uit onderzoek blijkt dat zwarte scholen toch effectieve scholen kunnen zijn. Wel hebben zwarte scholen onvermijdelijk te maken met extra problemen met de Nederlandse taalverwerving (Nederlands is in mindere mate de onderlinge voertaal op zwarte scholen) en met de voorbereiding op deelname aan de Nederlandse multiculturele samenleving.
- Beleid om neven-instromers (nieuwe immigrantenkinderen) op te vangen in het onderwijs is van groot belang.
- Het blijkt in het algemeen moeilijk om allochtone ouders bij het onderwijs van hun kinderen en de school te betrekken, ondanks allerlei initiatieven op dit terrein. Toch is deze betrokkenheid van belang voor de onderwijsprestaties van de kinderen.
- Het ontstaan van *brede scholen* wordt als een veelbelovende ontwikkeling gezien door de overheid. De aanpak is gericht op het organiseren van praktische samenhang tussen school en omgeving. Het gaat om een intersectoraal beleid gericht op onder meer het realiseren van een samenhangend aanbod aan kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar, het vergroten van onderwijsdeelname van achterstandsleerlingen door middel van VVE programma's, het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. De intersectorale benadering en dus een andere sturingsrelatie tussen Rijk en gemeente is nog een moeilijk nt.

² Deze worden aangeduid in *hoofdstuk 4: Integratiebeleid (1994–2003)* van het deelonderzoek Onderwijs uit het genoemde rapport.

- Het uitwisselen van *best practices* over de gemeentelijke regierol en procesmanagement is een zwak punt.
- Gemeenten hebben een zwaardere regierol gekregen door de decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid (GOA-beleid). Dat vraagt om goede voorbeelden van de gemeentelijke regiefunctie.
 - Vermindering van *schooluitval* zonder startkwalificatie is een aandachtspunt binnen het beleid. De hoge schooluitval onder allochtone leerlingen is een zorgpunt. Hetzelfde geldt voor de overdracht van het onderwijs naar de arbeidsmarkt.

Natuurlijk wordt geen volledigheid gepretendeerd met deze lijst. Bij de zoektocht naar buitenlandse ervaringen is deze lijst met aandachtspunten alleen gehanteerd als een aanscherping van het zoekkader. Er is ook gekeken naar andere buitenlandse ervaringen, mede ingegeven door de vraagstelling van de tijdelijke commissie om ook aandacht te hebben voor onderwijs in relatie tot taal- en cultuurbehoud en verbetering van het interetnisch samenleven.

Aandachtspunten bij onderzoek in buitenlandse stedelijke contexten

De ons omringende landen hebben alle te maken met vergelijkbare problemen met de integratie van immigranten in de ontvangende samenleving, ook op het terrein van onderwijs. Het ligt daarom voor de hand bij het zoeken naar nieuwe ideeën of voorbeelden de blik ook af en toe over de grenzen te werpen. Natuurlijk vallen dan meteen ook de verschillen op, in onderwijssystemen, de bestuurlijke verdeling van bevoegdheden, financieringssystematieken en ook verschillen in de migrantenpopulaties. In dit onderzoek hebben we daar zeker rekening mee gehouden, maar het betreft geen internationaal vergelijkend onderzoek. Het doel is het opsporen van stedelijke ervaringen waarmee Nederland zijn voordeel kan doen. Ook uit lokale initiatieven en projecten in geheel andere bestuurlijke en organisatorische contexten kunnen leerervaringen voor Nederland worden getrokken.

Wat we voor het onderzoek nodig hadden, waren vooral praktische aandachtspunten voor het zoeken naar relevante ervaringen in buitenlandse steden. Ook hiervoor had het Verweij-Jonker Instituut het nodige «voorwerk» verricht, waarmee we ons voordeel konden doen. Het deelonderzoek van dit Instituut naar buitenlandse stedelijke ervaringen met integratiebeleid had enkele relevante aandachtspunten, mogelijkheden, maar ook problemen van een dergelijk onderzoek expliciet gemaakt:

- Migranten hebben zich overal in Europa vooral in grote steden gevestigd. De vraagstukken die dit met zich meebrengt hangen samen met andere vraagstukken van grote steden, zoals stadsvernieuwing. De lokale overheden ontwikkelen beleid om deze problemen aan te pakken, al dan niet met programma's van de nationale overheid.
- De relatie tussen Rijk en gemeenten is variabel. Soms gaat het vooral om implementatie van nationaal beleid op lokaal niveau, soms is het primair de lokale overheid die beleid ontwikkelt.
- Ook binnen één land kunnen zich belangrijke verschillen in beleid voordoen tussen steden. Vergelijking binnen een land is daarom interessant.
- Integratiebeleid is meestal onderdeel van een meer integraal of sectoraal beleid. Daarom zal een zoektocht naar beleid op het terrein van onderwijs ook aandacht moeten hebben voor meer algemene beleidscategorieën.

- Evaluatie en effectmeting is overal zwak ontwikkeld. Daarom kunnen bij een onderzoek naar buitenlandse ervaringen de casussen niet geselecteerd worden op basis van de bewezen resultaten van de maatregelen.
- Er zijn verschillende criteria voor selectie mogelijk. Zo kunnen zowel lessen worden getrokken uit stedelijke situaties die met Nederland vergelijkbaar zijn (wat betreft omvang van de stad, problemen en doelgroepen), als uit situaties die sterk verschillen van die in Nederlandse steden en uit meer extreme situaties.

Deze aandachtspunten hebben we bij ons onderzoek in het achterhoofd gehouden. Het belangrijkste punt dat wellicht uit het deelonderzoek van het Verweij-Jonker Instituut naar voren komt, is dat zoeken naar de beste buitenlandse voorbeelden van dit moment (wat betreft resultaten) bij voorbaat een verloren wedstrijd is. Mede daarom hebben we ons bij het zoeken naar relevante buitenlandse stedelijke ervaringen in sterke mate laten leiden door adviezen van experts in de betreffende landen binnen overheden, onderwijsgerelateerde organisaties, minderhedencentra, onderzoeksinstituten en universiteiten. We hebben alleen stedelijk beleid en programma's gekozen die op dit moment lopen en die door de zojuist genoemde experts als best practices naar voren worden geschoven.

1.4 Opzet rapport

In de volgende drie hoofdstukken worden enkele buitenlandse stedelijke ervaringen met onderwijs gepresenteerd. Achtereenvolgens komen Vlaanderen (Brussel en Gent), Duitsland (Essen en Hamburg) en Engeland (Birmingham en Manchester) aan bod.

Telkens wordt per land eerst de nationale context beschreven (voor België beperken we ons tot Vlaanderen) van migratie en relevant nationaal beleid. Daarna wordt per stad eerst de context aangeduid van migratie, positie van minderheden en enkele elementen van het integratie- en onderwijsbeleid. Na deze schets van de context worden vervolgens een of enkele stedelijke ervaringen met onderwijs in de multiculturele samenleving beschreven. In het concluderend hoofdstuk worden enkele belangrijke conclusies en opvallende observaties gerecapituleerd.

2. VLAANDEREN: BRUSSEL EN GENT

2.1 Vlaamse context

2.1.1 Migratie, minderheden en beleid

Migratie en vestiging

De naoorlogse migratie naar België bestond in belangrijke mate uit arbeidsmigranten en volgmigratie uit de landen rond de Middellandse Zee. Vanaf het midden van de jaren vijftig tot het midden van de jaren zestig werden buitenlandse arbeidskrachten aangetrokken. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het Nederlandse wervingsbeleid van destijds lag de nadruk op gezinsmigratie. Men verwachtte hierdoor minder aanpassingsproblemen. Bovendien lagen er ook demografische redenen ten grondslag aan het beleid; er werd niet uitgegaan van tijdelijke migratie. In 1974 werd een immigratiestop afgekondigd, ingegeven door de hoge werkloosheid.

Op 1 januari 2002 telde België 846 734 vreemdelingen op een totale bevolking van 10 309 725. Het betreft 8,2% vreemdelingen; het gaat hier alleen om niet-genaturaliseerde allochtonen³. Ongeveer 66% van de vreemdelingen zijn onderdanen van de Europese Unie, waaronder veel Italianen, Fransen, Nederlanders en Spanjaarden. De grootste groepen niet-EU onderdanen zijn Marokkanen en Turken. Hun aandeel is sinds de wijziging van de nationaliteitswetgeving in 1992 sterk teruggelopen, doordat jaarlijks vele Marokkanen en Turken de Belgische nationaliteit verwerven. Met de zogenaamde «snel-Belgwet» van maart 2000 nam het aantal naturalisaties fiks toe. Doordat het aantal buitenlanders alleen wordt bijgehouden in termen van vreemde nationaliteit, is het niet mogelijk een goed beeld te geven van de omvang van het aandeel migranten en hun nakomelingen. Voor de volledigheid volgt hieronder een tabel met aantallen inwoners met een vreemde nationaliteit in België en de spreiding over de 3 Gewesten.

Tabel: regionale spreiding Belgische/niet-Belgische bevolking over Gewesten¹

(01-01-2002)	bevolking	vreemdelingen	totaal niet-EU
Brussel	978 364	260 040 (26,6%)	117 609 (12%)
Vlaanderen	5 972 781	275 223 (4,6%)	104 258 (1,8%)
Wallonië	3 358 580	311 471 (9,3%)	60 695 (1,8%)
België (totaal)	10 309 725	563 556 (5,5%)	282 562 (2,7%)

¹ Statistisch overzicht op de site <http://www.antiracisme.be/nl/cijfers.htm>.

De verdeling van migranten over Wallonië en Vlaanderen is niet gelijkmatig. De niet-EU migranten concentreerden zich in de steden. Daarbij vestigden de Italianen zich vooral in Wallonië, terwijl de «nieuwe» migranten zoals Turken en Marokkanen zich eerder in Vlaanderen vestigden en met name in steden als Brussel, Antwerpen en Gent.

Beleid en verdeling bevoegdheden overheden

Sinds begin jaren tachtig is een beleid ontwikkeld gericht op integratie van immigranten in de Belgische samenleving. In eerste instantie lag het accent op juridische maatregelen in combinatie met een welzijnsbeleid. Toen de sociaal-economische positie van migranten verslechterden en de aanhang van extreem-rechts groeide, werd de integratie van migranten eind jaren tachtig een volwaardig en prioritair thema binnen het

³ Statistisch overzicht op de site <http://www.antiracisme.be/nl/cijfers.htm>.

overheidsbeleid (VMC z.j.). Een belangrijke impuls ging uit van het in 1989 voor 4 jaar ingestelde Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (KCM) (Kruyt en Niessen 1997).

Tussen 1970 en 1993 vonden vier staatshervormingen plaats⁴. In dit proces van federalisering werden steeds meer bevoegdheden, ook die voor de integratie van migranten van belang zijn, naar de Gewesten en Gemeenschappen overgedragen. Gewesten en Gemeenschappen betreffen twee elkaar overlappende beleidsstructuren in de federale staat. De Gemeenschappen (de Vlaamse, De Franse en de Duitse) zijn bevoegd op het terrein van taal en cultuur van hun culturele gemeenschappen. De bevoegdheden omvatten ook onderwijs en de zogenoemde «persoonsgebonden» zaken van welzijn, gezondheidszorg en de opvang van migranten. De Gewesten (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) hebben bevoegdheden op het territoriale (ofwel het «grondgebonden») vlak, zoals economie, werkgelegenheidsbeleid, huisvesting, ruimtelijke ordening, toezicht op provincies en gemeenten. Vlaanderen heeft (in tegenstelling tot Wallonië en de Franstalige Gemeenschap) ervoor gekozen om de Gemeenschaps- en Gewestelijke instellingen samen te voegen⁵. Zodoende is er maar één Vlaamse regering en raad die zowel de gemeenschaps- als de gewestbevoegdheden uitoefent.

Het verschil tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zit 'm territoriaal gezien in Brussel. De Vlaamse Gemeenschap omvat alle Nederlandstalige Belgen, inclusief die in Brussel. Het Vlaamse Gewest is daarentegen geografisch afgescheiden van het Hoofdstedelijke Gewest Brussel. Brussel neemt een bijzondere positie in, als tweetalig Gewest. De Brusselse raad/regering is bevoegd voor territoriale aangelegenheden. De Vlaamse vertegenwoordigers in de raad vormen samen de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). De Waalse vertegenwoordigers vormen de Franstalige Gemeenschapscommissie. Indien we ons voor het gemak even beperken tot de Brusselse Nederlandstalige vertegenwoordigers (VGC), dan betekent het dat deze deelnemen aan het Vlaamse parlement als er «gemeenschapsmateries» worden behandeld, maar niet als er «gewestmateries» worden behandeld. Tegelijk nemen deze Brusselse Nederlandstalige vertegenwoordigers deel aan de Brusselse raad als het over de specifieke bevoegdheden van het Brusselse Gewest handelt⁶.

Het onderwijs- en integratiebeleid valt sinds de staatshervormingen van 1988–1989 onder de bevoegdheden van de Gemeenschappen. Zij formuleren hun eigen onderwijs- en integratiebeleid. In Wallonië oriënteert men zich daarbij meer op het republikeinse Franse model, in Vlaanderen op het Britse en Nederlandse integratiebeleid (Kruyt en Niessen 1997: 13; Verlot 2001).

De federale staat blijft verantwoordelijk voor zaken als vreemdelingenbeleid en naturalisatiewetgeving. Op federaal niveau zijn ook organisaties opgericht die van belang zijn voor de integratie van migranten, zoals het in 1993 opgerichte Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (CGKR). Hiermee is de eindverantwoordelijkheid van het anti-racismebeleid bij de federale overheid gelegd. Een belangrijke impuls tot dit beleid vormde de sterke opkomst van extreem-rechts (VMC z.j.).

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding beheert het Federale Sociaal Impulsfonds (SIF) sinds 1993. Het Fonds geeft eenmalig of voor een beperkt periode financiële ondersteuning aan projecten gericht op integratie en betrokkenheid van allochtonen in de

⁴ Bron voor deze en de volgende alinea: <http://www.belgium.be/eportal> en <http://www.bruxelles.irisnet.be>.

⁵ Wallonië en de Franstalige Gemeenschap hebben elk hun eigen regeringen en raden.

⁶ Zie voor een verdere uitleg over de Belgische staat: <http://www.belgium.be/eportal> (doorklikken op «De staat»). Voor de specifieke bevoegdheden binnen het Brussels Hoofdstedelijke Gewest: <http://www.bruxelles.irisnet.be>.

leeftijdscategorie 6–25 jaar. Het Fonds verstrekt financiële ondersteuning aan projecten op het terrein van onder meer werkgelegenheid, onderwijs, straathoekwerk, sport en jeugdwerk. De ingediende projecten moeten worden uitgevoerd binnen prioritaire actiezones, die van te voren zijn vastgelegd. Driekwart van het totale bedrag van het fonds moet gaan naar projecten in de vijf grote steden (Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi)⁷.

Beleid Vlaamse Gemeenschap

In het vervolg van dit hoofdstuk beperken we ons tot het Vlaamse beleid. We hebben ervoor gekozen ons op Vlaanderen te concentreren op advies van enkele experts. In Vlaanderen zouden zich meer interessante ontwikkelingen op het terrein van onderwijs voor de multiculturele samenleving voordoen, zoals het Voorrangbeleid Brussel dat we later zullen behandelen.

Het Vlaamse minderhedenbeleid heeft duidelijk vorm gekregen met het Strategisch plan voor het minderhedenbeleid van 1996 en het decreet op het minderhedenbeleid van 1998. Het Vlaamse integratiebeleid omvat sindsdien drie sporen (VMC z.j.)⁸:

- een *opvangbeleid* voor mensen zonder verblijfsvergunning om hen in noodsituaties hulp en bijstand te verlenen;
- een *onthaalbeleid* voor nieuwkomers met een verblijfsvergunning gericht op hun inburgering;
- een emancipatiebeleid gericht op de volwaardige deelname van allochtonen en trekkende bevolkingsgroepen aan de samenleving.

Het laatste spoor is het belangrijkste spoor. De twee andere sporen zijn nieuw binnen het Vlaamse minderhedenbeleid. Het Vlaamse beleid is vooral een achterstandsbeleid. Het accent ligt op algemeen achterstandsbeleid, met categoriale maatregelen indien nodig.

Met het decreet van 1998 wordt ook de organisatie van het beleid geregeld. Een eerste pijler vormt de Vlaamse overheid. Het platform voor de coördinatie van het minderhedenbeleid op dit niveau is de Interdepartementale commissie Etnisch-Culturele Minderheden (ICEM). Een tweede pijler wordt gevormd door de «categoriale sector»: de integratiecentra en -diensten die voor het Vlaamse minderhedenbeleid een beleidsondersteunende rol dienen te spelen. Het Vlaamse Minderhedencentrum biedt sinds 1999 structurele ondersteuning aan deze centra en diensten. Een derde pijler wordt gevormd door de doelgroepen: deze dienen betrokken te worden bij het minderhedenbeleid en bij de besluitvorming van adviesraden (VMC z.j.). Hieraan is in 2000 toegevoegd het Forum van etnisch culturele minderheden. Dit is een koepelorganisatie van verenigingen van etnisch-culturele minderheden die het woordvoederschap van deze groepen voert en een gesprekspartner is voor de overheid over minderhedenkwesties⁹

2.1.2 Onderwijs: organisatie

In Vlaanderen is de vrijheid van onderwijs net als in Nederland grondwettelijk vastgelegd. Het begrip «inrichtende macht» is een sleutelbegrip in de organisatie van het Vlaamse onderwijs. Hiermee wordt de overheid, de natuurlijke persoon of de rechtspersoon bedoeld die verantwoordelijk is voor een of meer onderwijsinstellingen. Inrichtende machten zijn vergelijkbaar met de schoolbesturen in Nederland (Departement Onderwijs 2001). De inrichtende machten beschikken over ruime

⁷ Bron: Bijlage 3: Impulsfonds voor het migrantenbeleid, in: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding 2003. Het SIF project is sinds kort overgegaan in het Stedenfonds.

⁸ Decreet inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch culturele minderheden, aangenomen door het Vlaams Parlement op 28/04/1998.

⁹ <http://www.minderhedenforum.be/>.

autonomie en pedagogische vrijheid, vergelijkbaar met de autonomie van het bijzonder en openbaar onderwijs in Nederland (Karsten 2003).

Net als Nederland kent Vlaanderen een verzuild onderwijssysteem. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs komt tot uiting in verschillende onderwijsnetten. Deze onderwijsnetten nemen, als verenigingen die de inrichtende machten vertegenwoordigen, bepaalde verantwoordelijkheden van deze inrichtende machten over. Ze zijn dus vergelijkbaar met de onderwijskoepels in Nederland, met dat verschil dat de netten een sterkere greep hebben op het bestel dan de Nederlandse koepels (Karsten 2003). Traditioneel zijn er 3 onderwijsnetten te onderscheiden (Departement Onderwijs 2001):

- Gemeenschapsonderwijs (GO): het «officieel onderwijs» dat door de Vlaamse Gemeenschap wordt georganiseerd. Sinds 1988 is het verzelfstandigd in de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO), zodat de minister van onderwijs geen dubbele rol meer heeft.
- Gesubsidieerd onderwijs:
 - Gesubsidieerd officieel onderwijs (OGO): het officieel onderwijs georganiseerd door gemeentelijk en provinciaal overheden.
 - Gesubsidieerd vrij onderwijs (VGO): ingericht door privé-personen en verenigingen. Het gaat hier hoofdzakelijk om katholieke scholen (verenigd in de koepel «Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs» (VSKO)), maar ook protestantse, joodse, orthodoxe en islamitische scholen. Naast confessionele scholen zijn er de zgn. methodescholen, zoals Montessorischolen.

Het GO en OGO worden samen het «officiële onderwijs» genoemd, beide door de grondwet verplicht tot neutraliteit. Het onderwijs dat door het derde net (VGO) wordt verstrekt wordt het «vrij onderwijs» genoemd. In het schooljaar 1998–1999 ging van de leerlingen (het hoger onderwijs niet inbegrepen): 14,6% naar gemeenschapsscholen, 16,5% naar gesubsidieerde officiële scholen en 68,8% naar gesubsidieerde vrije scholen en dan met name katholieke scholen (Departement Onderwijs 2001b).

2.1.3 Relevant onderwijsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap

De Koninklijk Commissaris voor het Migrantenbeleid stelde in 1989 dat behoefte was aan een samenhangend integratiebeleid op het terrein van onderwijs. De Vlaamse overheid nam het voortouw op dit terrein omdat de meeste gemeenten hier hun verantwoordelijkheid lieten liggen. Een belangrijke impuls voor de ontwikkeling van zo'n beleid vormde het extreemrechtse en xenofobe Vlaamse Blok, dat vanaf 1987 de ene verkiezingsoverwinning na de andere behaalde (Verlot e.a. 2003: 8). Net als in Nederland wordt het voeren van een onderwijsbeleid voor minderheden belemmerd en bemoeilijkt door het verzuilde onderwijssysteem; daarbij kwam nog de taalproblematiek, die vooral in het tweetalige Brussel speelt.

In 1991 ging het geïntegreerde onderwijsbeleid van de Vlaamse overheid van start, met het accent op het verbeteren van onderwijskansen. Het *Onderwijsvoorrangsbeleid* (OV) voor scholen met aanzienlijke concentraties van migrantenkinderen was een belangrijke component¹⁰. Scholen met een bepaald percentage «onderwijsvoorrang» leerlingen konden extra, tijdelijke formatie krijgen. Daartoe moesten ze een «aanwendingsplan» voor de besteding van de plannen laten goedkeuren door het ministerie. In dat plan moesten ze hun organisatie en didactisch handelen

¹⁰ In tegenstelling tot het algemene Nederlandse onderwijsvoorrangsbeleid is het Vlaamse onderwijsvoorrangsbeleid categoriaal en alleen gericht op scholen met concentraties migrantenkinderen. Deze «onderwijsvoorrang» of doelgroepoerlingen worden bepaald langs moederslijn: het gaat om leerlingen waarvan de moeder of grootmoeder niet in België is geboren, niet de Belgische en/of Nederlandse nationaliteit heeft en waarvan de moeder hoogstens tot het einde van het schooljaar waarin zij 18 jaar werd onderwijs heeft genoten.

gerichter uitwerken met als doel de initiële achterstand van de doelgroep weg te werken en achterstelling tegen te gaan (Verlot 2001). Er waren vier verplichte pijlers voor het OVB: taalvaardigheidsonderwijs Nederlands, preventie en remediering van leer- en ontwikkelingsproblemen, intercultureel onderwijs en vergroten van de betrokkenheid van de ouders. De eerste twee pijlers werden het belangrijkste bevonden. De twee laatste pijlers kregen in de praktijk minder aandacht (PBD 2001b). De organisatie van onderwijs in eigen taal en cultuur was een facultatief aspect van het OVB en werd slechts door een beperkt aantal scholen toegepast.

Het onderwijsvoorrangsbeleid voor migrantenkinderen werd aangevuld met een *zorgverbredingsbeleid*. Het gaat om de mogelijkheid van toekenning van extra formatieplaatsen voor scholen met aanzienlijke aantallen «kansarme» (zowel allochtone als autochtone) kinderen tot 7 jaar. De extra formatie kunnen scholen inzetten voor maatregelen ter bevordering van het leerproces van kinderen met leerproblemen. Het gaat in grote lijnen om vergelijkbare doelen en instrumenten als bij het onderwijsvoorrangsbeleid, maar in dit geval ook bedoeld voor autochtone leerlingen met leerproblemen.

Het onderwijsvoorrangsbeleid bevatte tevens doelstellingen inzake non-discriminatie- en spreidingsbeleid. Deze werd later ondersteund door de op 15 juli 1993 ondertekende *non-discriminatieverklaring* door de vertegenwoordigers van de inrichtende machten. Het doel was tweeledig: (1) streven naar een meer evenredige verdeling van allochtone leerlingen over de scholen via het voeren van een lokaal toelatingsbeleid en (2) het tegengaan van racisme en discriminatie in de scholen (Verlot 2001). Deze verklaring gaf de aanzet tot het uitwerken van non-discriminatieovereenkomsten op lokaal niveau. Het heeft in bepaalde gemeenten geleid tot een spreidingsbeleid waarbij scholen waarvan het percentage doelgroepleerlingen «te hoog» werd (de drempel varieerde per gemeente, in Gent varieerde die van 18% tot 50%) geen nieuwe doelgroepleerlingen meer inschreven en ze doorverwezen (PBD 2001b).

Het non-discriminatiebeleid heeft tot veel discussie geleid. Zo werd het verwijzen en weigeren van leerlingen op basis van huidskleur, cultuur en religie met het oog op een meer evenredige verdeling als discriminatie aangemerkt. Uit een evaluatie van het beleid blijkt dat het gefaald heeft¹¹. Het beleid heeft het proces van segregatie niet kunnen keren en directies van concentratiescholen zijn teleurgesteld in het lokale overleg. Wel zouden er aanwijzingen zijn dat het segregatieproces tot stilstand is gekomen (Verlot 2001: 151). In enkele plaatsen zou het beleid een averechts effect hebben gehad, doordat de percentages voor toelating van doelgroepleerlingen werden gebruikt om het witte karakter van de scholen te bestendigen (Karsten 2003). Ook heeft het de negatieve beeldvorming over zwarte of «concentratiescholen» versterkt, en daardoor bevordert dat autochtone ouders en ook beter gesitueerde allochtone ouders hun kinderen niet naar deze scholen toestuurden (PBD 2001b).

Vanwege de tegenvallende resultaten van dit beleid en vanwege andere knelpunten besloot de Vlaamse overheid in 1999 de programma's en projecten te stroomlijnen en te herzien. Sinds 1 september 2002 zijn allerlei tijdelijke maatregelen opgenomen in één geïntegreerd ondersteuningsaanbod met speciale aandacht voor kinderen uit kansarme milieus: het *Gelijke Onderwijskansenbeleid*. De wettelijke basis hiervoor vormt het Decreet betreffende gelijke onderwijskansen in de Vlaamse Gemeen-

¹¹ M. Janssens, C. Kesteloot en M. Verlot. (2000) Evaluatie van het non-discriminatiebeleid. KU Leuven, Universiteit Gent. Deze evaluatie is niet gepubliceerd. Er wordt wel naar gerefereerd in Verlot 2001 en Karsten 2003.

schap¹². Het nieuwe beleid geeft meer vrijheid aan scholen in de besteding van middelen, doordat de «planlast» van scholen wordt verlicht (Verlot 2002).

Het gelijke onderwijskansenbeleid omvat drie hoofdpunten:

1. Het principieel recht op inschrijving voor kinderen in een school van keuze (ingående het schooljaar 2003–2004) in het basis- en het secundair onderwijs. Een school moet een weigering tot inschrijving motiveren. Niet toelaatbaar is een weigering vanwege huidskleur, nationale of etnische herkomst, afkomst of geslacht.

Het recht op inschrijving moet een einde maken aan de mogelijkheid van schoolbesturen om leerlingen om onduidelijke of duistere redenen te weigeren. Wel wordt expliciet de mogelijkheid open gehouden voor het voeren van een beleid gericht op het tegengaan van desegregatie, indien daartoe afspraken worden gemaakt in de Lokale overlegplatforms. Dat kan wel een legitieme reden voor doorverwijzing vormen.

2. Rechtsbescherming door het oprichten van Lokale overlegplatforms (LOP's) die het gelijke onderwijskansenbeleid ter plaatse mede uitvoeren en een onafhankelijke Commissie inzake leerlingenrechten die waakt over de rechtsbescherming van de leerlingen. In de LOP's zitten de onderwijsinstellingen en lokale actoren, zoals vertegenwoordigers van sociaal-economische partners, migrantenorganisaties, onderwijsopbouwwerk en ouders.

Het welslagen van het gelijke onderwijskansenbeleid is in sterke mate afhankelijk van het functioneren van lokale overlegplatforms. Zij moeten het draagvlak leveren voor het nieuwe beleid (Verlot 2002). Binnen het overleg kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over het tegengaan van uitsluiting en het aanpakken van segregatie. In LOP's kunnen overeenkomsten tot stand komen tussen «witte scholen» en concentratiescholen.

3. De bundeling van de bestaande ondersteunende maatregelen in een geïntegreerd ondersteuningsaanbod dat de scholen de mogelijkheid biedt een «zorgbrede werking» te ontwikkelen gericht op kansarme kinderen. De scholen krijgen voor een periode van drie jaar extra middelen toegekend die ze voor een geïntegreerd ondersteuningsaanbod moeten aanwenden. Pas achteraf moet de besteding van middelen worden verantwoord.

Het is te vroeg om iets te zeggen over de effecten van het gelijke onderwijskansenbeleid, omdat het in september 2002 van kracht is geworden en de LOP's pas per januari 2003 functioneren.

Met het gelijke onderwijskansenbeleid lijkt het bestrijden van achterstanden een nog zwaarder accent te krijgen. Maar in praktijk is sprake van een beleid dat ook de nodige aandacht geeft aan sociaal-culturele doelstellingen. Onder de noemer van het bestrijden van achterstanden wordt zo het intercultureel onderwijs (ICO) geschaard. Het intercultureel onderwijs was een verplicht werkveld voor scholen in het kader van het onderwijsvoorrangsbepaalde. Het ICO is zodoende ingeburgerd geraakt in de onderwijsvoorrangsscholen. Langzamerhand is het intercultureel onderwijs veralgemeniseerd en is de klemtoon verschoven van allochtone leerlingen naar het meer algemene doel van het verwerven van inter-

¹² Het GOK-I decreet. Belgisch Staatsblad 28/06/02.

culturele competenties als voorbereiding op de sociaal-culturele diversiteit van de Europese arbeidsmarkt (Verlot 2001). De implementatie van het ICO varieert sterk per school.

Het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) – dat in Vlaanderen sinds 1981 bestaat – werd in 1991 als optie opgenomen in het onderwijsvoor-rangsbeleid. Door de taalwetgeving van 1963 die nadrukkelijk Nederlands als instructietaal in het onderwijs voorschrijft, kan het OETC alleen met een experimentele status worden aangeboden. Het OETC is sterk omstreden. Er bestaat een principiële weerstand tegen OETC, omdat het gezien wordt als een inbreuk op de (wettelijke) eentaligheid van de school. Daarnaast zijn er vele praktische problemen, door de gebrekkige organi-satie en didactische uitwerking. In België financieren de ambassades van de herkomstlanden het OETC en wordt het OETC-beleid in samenwerking met de ambassades vormgegeven. De OETC-leerkrachten worden tijdelijk vanuit de herkomstlanden gezonden. Het duurt een tijd voordat ze een minimum aan Nederlandse taalkennis bezitten en enige kennis hebben opgedaan met de Belgische samenleving (Verlot 2001).

Het OETC in Vlaanderen is dus een marginaal verschijnsel. De enige uitzondering vormt een bicultureel onderwijsproject waarin het OETC is geïncorporeerd – en dat sinds 1981 in Brussel loopt¹³. Met het Gelijke Onderwijskansenbeleid dat in september 2002 van kracht is geworden, is de toekomst van het OETC weer onduidelijker. Het kabinet stelt dat het werk wil maken van de organisatie van het OETC. Er is overigens sprake van de paradoxale situatie dat het OETC zich in Vlaanderen ondanks alles heeft kunnen ontwikkelen en door de overheid als een onderdeel van het integratiebeleid wordt erkend, terwijl het onderwijs aan Franstalige Belgen in Nederlandstalige scholen in Brussel en randgemeenten op assimilatie is gericht en strikt wordt vastgehouden aan Nederlands als enige instructietaal.

Godsdienstonderwijs is een ander aspect van de culturele dimensie van het integratiebeleid. Aan het godsdienstonderwijs in openbare scholen wordt in België over het algemeen veel belang gehecht. Openbare scholen zijn verplicht dit aan te bieden als ouders erom vragen en het wordt bekostigd door de staat, maar alleen indien het gaat om een godsdienst die door de Belgische overheid wordt erkend (Sunier en Meijer 1997). De formele erkenning van de islam heeft in België veel voeten in de aarde gehad. Maar al met al is de soepele opname van islamitisch godsdienstonderwijs in het onderwijs vrij uniek voor West-Europa. De gebrekkige kwaliteit en de slechte organisatie heeft ervoor gezorgd dat de Vlaamse overheid er tegenwoordig actief sturend in optreedt (Verlot 2001).

In Vlaanderen zijn op dit moment geen islamitische scholen, ook al biedt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs die mogelijkheid. Er zijn op dit punt meer formele en materiële drempels dan in Nederland (Karsten 2003). Wel is er een Franstalige islamitische school in Brussel sinds 1989, de Al Ghazali-school (Rath e.a. 1996).

Ter afsluiting van het exposé over het Vlaamse onderwijsbeleid enkele woorden over het inburgeringsbeleid. Recentelijk heeft dit beleid in Vlaanderen een nieuwe impuls gekregen. Er zijn extra middelen voor vrijgemaakt en er wordt gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van het aanbod. Een inburgeringsbeleid is in ontwikkeling dat inhoudt dat op lokaal niveau inburgeringstrajecten worden aangeboden, die net als in

¹³ Deze wordt behandeld in de volgende paragraaf.

Nederland bestaan uit de onderdelen Nederlands als tweede taal, maatschappelijke oriëntatie en loopbaanoriëntatie in combinatie met individuele trajectbegeleiding.

2.2 Brussel

2.2.1 Context

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvat de negentien tweetalige gemeenten van het Brusselse arrondissement, waaronder Brussel stad. Het is een tweetalig Gewest, dat tegelijk deel uitmaakt van zowel de Franse als de Vlaamse Gemeenschap.

Aantal inwoners

Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 978 384 inwoners (per 1 januari 2002)
Brussel Stad: 136 730 inwoners (per 1 januari 2002)¹⁴.

Aantal migranten en nakomelingen

Brussel is een van de meest multiculturele steden van Europa. De bevolking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is zeer divers wat betreft afkomst. Zoals we eerder zagen heeft zo'n 27% een niet-Belgische nationaliteit, waarvan zo'n 12% een nationaliteit van een niet-EU lidstaat bezit. In de statistieken zijn allochtonen alleen terug te vinden op nationaliteit. Het werkelijke aandeel is daarom alleen te schatten. Volgens een schatting van 1998 gaat het om 38% van de bevolking (Europaforum Wien 2002: 146).

De top tien van groepen met een vreemde nationaliteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Verlot e.a. 2003: 2):

Marokko:	63 809 ¹⁵
Frankrijk:	33 362
Italië:	29 223
Spanje:	22 003
Turkije:	18 678
Portugal:	15 852
Griekenland:	9 814
Verenigd Koninkrijk:	8 364
Duitsland:	6 733
Congo:	6 323

Situatie minderheden en beleid

De situatie in Brussel is zowel bestuurlijk als wat betreft talen cultuurpolitiek veel complexer dan in de rest van België. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvat de negentien tweetalige gemeenten van het Brusselse arrondissement. Terwijl de regering en de raad van het Gewest bevoegd zijn voor de «grondgebonden» zaken, zoals economie en werkgelegenheid, zijn de Commissies van respectievelijk de Franstalige en Nederlandstalige gemeenschappen bevoegd voor onderwijs, taal en cultuur. De Brusselse Vlaamse Gemeenschapscommissie VGC voert op dit vlak de decreten uit van de Vlaamse Gemeenschap.

De meerderheid van de Brusselse bevolking is Franstalig. Naast homogeen Frans- en Nederlandstaligen zijn er nog «gemengdtaligen» en «anderstaligen» (niet Frans- of Nederlandstaligen). Onder deze anderstaligen vallen veelal ook de Eurocraten en hun gezinnen. Volgens een

¹⁴ Gegevens van het Nationaal Instituut van Statistiek (NIS).

¹⁵ Europaforum (2002: 147) noemt het aantal van 80 000 Marokkanen in Brussel, dus inclusief de genaturaliseerde Marokkanen; het betreft 50% van de allochtonen in Brussel. Verder heeft 50% van de allochtonen het staatsburgerschap van een andere EU-lidstaat.

recente steekproef (Janssens 2001, in: Verlot e.a. 2003: 5) waarin is geïnventariseerd welke talen thuis gesproken worden of werden gaat het om de volgende aantallen: 9,3% Nederlandstalig, 51,5% Franstalig, 10,3% zowel Nederlandstalig als Franstalig, 9,1% spreekt/sprak naast Frans thuis nog een andere taal en 19,8% heeft noch Nederlands noch Frans als thuistaal. Door de minderheidspositie van de Nederlandstaligen ligt de taalkwestie voor Vlamingen in Brussel zeer gevoelig. Vlamingen hebben in Brussel een geprivilegieerde minderheidsstatus.

Zoals gezegd vormen de Marokkanen veruit de grootste allochtone groep van niet-westerse herkomst. In Brussel is sprake van een sterke ruimtelijke segregatie. In sommige deelgemeenten en buurten, zoals bijvoorbeeld Schaerbeek, bestaat de bevolking voor 60% of meer uit Marokkanen en Turken (Europaforum Wien 2002: 147). Er is nauwelijks sprake van een effectief beleid van stadsvernieuwing; in België heeft volkshuisvesting traditioneel een marginale rol en daarnaast is de complexe politieke situatie van twee taalgemeenschappen in het Brusselse Gewest (dat voor deze materie verantwoordelijk is) niet bevorderlijk voor de ontwikkeling van een eensgezind beleid (Europaforum Wien 2002: 150).

In het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is op het terrein van integratiebeleid alleen sprake van een gefragmenteerd spectrum van maatregelen (Europaforum Wien 2002: 148–149). Elke poging om de allochtone meertaligheid en multicultuuraliteit aan bod te laten komen, wordt hier geplaatst in de decennia oude en nog steeds aanhoudende spanningen tussen de Franstaligen en Vlamingen (Verlot, Delrue, Extra, Yagmur 2003). De regering van het Gewest heeft nauwelijks relevante bevoegdheden op dit terrein. De 19 gemeenten van het Gewest hebben een relatief grote autonomie, en met name gemeenten met veel allochtonen hebben diverse maatregelen gericht op integratie ontwikkeld. De Gemeenschapscommissies hebben bevoegdheden op relevante terreinen van onderwijs-, welzijns- en cultuurbeleid, maar van een specifiek integratiebeleid is geen sprake. Aan de Franse zijde is alleen sprake van algemeen achterstandsbeleid, waarbij bewust geen verschil wordt gemaakt tussen allochtonen en autochtonen, conform het Franse republikeinse model (Verlot e.a. 2003:7). Aan de Vlaamse zijde is het integratiebeleid van de Vlaamse Gemeenschap van toepassing. Een verzameling van migrantenorganisaties wordt gesubsidieerd, evenals het regionale integratiecentrum *Foyer*, dat meertalige onderwijsmodellen voor Nederlandstalige scholen heeft ontwikkeld.

2.2.2 Onderwijsbeleid

De dominante omgangstaal in Brussel is Frans. Allochtonen (met Marokkanen als de grootste minderheid) die zich een taal van de ontvangende samenleving eigen maken, hebben in Brussel de voorkeur voor Frans.

Nederlandstalige Belgen vormen in Brussel een minderheid. Toch is het aantal leerlingen in het Brusselse Nederlandstalige basisonderwijs tussen 1980 en 2000 bijna verdubbeld, als gevolg van het stijgend aandeel leerlingen uit niet-Nederlandstalige gezinnen. De leerlingen die uit «homogeen» Nederlandstalige gezinnen komen (waarin beide ouders Nederlands spreken) is verminderd van 79,7% in 1980 tot 18,4% in het schooljaar 2000–2001. In het laatstgenoemde schooljaar kwam volgens de VGC 26,6% van de leerlingen uit «taalgemengde» gezinnen (gezinnen waarvan één van de ouders Nederlandstalig is), 30,5% uit homogeen

Franstalige gezinnen (beide ouders Franstalig) en 24,2% uit homogeen anderstalige gezinnen (beide ouders spreken noch Frans noch Nederlands) (Procesevaluatie 2003: 10).

Er zijn verschillende factoren die deze toename van de leerlingen in het Brussels Nederlandstalig basisonderwijs kunnen verklaren (Procesevaluatie VBB 2003:11). Zo kiezen anderstalige en Franstalige ouders voor Nederlandstalige scholen omdat het meertaligheid van hun kinderen garandeert en zodoende hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Ook kiest men voor Nederlandstalige scholen omdat er minder allochtonen op zitten dan op Franstalige scholen. In zekere zin is dus sprake van een «witte vlucht». Daarnaast heeft het Nederlandstalige onderwijs een goede reputatie.

Nederlandstaligen vormen dus een minderheid in het Brusselse Nederlandstalige onderwijs. Nederlands is voor veel leerlingen noch een thuistaal, noch een omgangstaal in de openbare ruimte; het is alleen een schooltaal. Daar komt bij dat het aanpakken van de zeer complexe, meertalige situatie in het Nederlandstalige onderwijs wordt bemoeilijkt door de taalwetgeving van 1963, die Nederlands als enige instructietaal voorschrijft. Op Nederlandstalige scholen kan Frans dus niet zomaar als ondersteuningstaal worden gebruikt. Bovendien kunnen voor Franstalige leerlingen, die met een aanzienlijke taalachterstand op school komen, geen extra middelen en lestijden worden aangevraagd zoals wel mogelijk is voor anderstalige leerlingen.

De taalproblematiek is dominant en ook het beleid jegens het Nederlandstalige onderwijs in Brussel richt zich primair hierop. Deze problematiek wordt door de scholen en leerkrachten als het meest nijpend ervaren. Het onderwijsbeleid jegens allochtonen leerlingen concentreert zich ook op het taalvaardigheidsaspect. De algemene maatregelen op dit terrein zijn evenzeer van toepassing op allochtonen, hoewel de meeste aandacht uitgaat naar de problemen van Franstalige leerlingen in het Nederlandstalige onderwijs. Naast de maatregelen van de Vlaamse Gemeenschap die voor heel Vlaanderen gelden (het huidige Gelijke Onderwijskansenbeleid) zijn er specifieke Brusselse programma's en projecten van de Vlaamse gemeenschapscommissie. Enkele algemene projecten zijn:

- Taalvaart (sinds 1989): een project dat logopedisten inzet in de Nederlandstalige basisscholen gericht op taalverwerving en taalstimulering van leerlingen die minder taalvaardig zijn. De resultaten van enkele evaluaties zijn positief: de meeste kinderen slagen er in hun taalachterstand te verkleinen, al gebeurt dat traag (Schrauwen 1997). De logopedisten spelen een steeds belangrijkere rol in het taalbeleid van basisscholen in de zin van ondersteuning en advies en worden in een toenemend aantal scholen geïntegreerd in het team. Ze zetten ook acties op om ouders en buurt bij het onderwijsproces te betrekken (idem).
- BITS2, Brusselse Impuls voor Technologie en Software op School (sinds 1994): een project gericht op stimulering van gebruik van moderne technologieën en educatieve software voor taalonderwijs in het Nederlandstalig onderwijs. De ondersteuning is zowel technisch als didactisch (Schrauwen 1997).

Enkele specifieke maatregelen en projecten voor allochtonen:

- Het Centrum voor Basiseducatie Brusseler organiseert in basisscholen Nederlandse taallessen voor ouders die behoefte hier aan hebben.

- Het schoolopbouwwerk (SOW). In Brussel richt het SOW zich vooral op doelgroepopleerlingen in het onderwijsvoorrangsbeleid. Het gaat onder meer om ouderbezoeken, stimuleren van ouders om Nederlands te leren, museumbezoeken, huiswerkbegeleiding, taalactiviteiten tijdens vakanties, taalactivering, contacten met plaatselijk jeugdwerk, voorleesmiddagen.

In de volgende twee paragrafen worden twee voorbeelden behandeld: de biculturele en meertalige onderwijsprojecten van Foyer en het Voorrangsbeleid Brussel (VBB).

2.2.3 Meertalige en biculturele onderwijsprojecten van Foyer

Het sociaal-pedagogische centrum Vzw¹⁶ Foyer speelt al zeer lang (sinds 1981) een prominente rol in Brussel. Daarom gaan we er iets uitgebreider op in. Foyer is actief op diverse terreinen, maar het meest bekend is het door zijn biculturele en meertalige projecten. In deze projecten, die worden georganiseerd met steun van het Vlaamse ministerie van onderwijs, wordt een twee- en drietalig curriculum aangeboden (moedertaal, Nederlands en Frans) om tegemoet te komen aan het twee- en meertalige karakter van de stad en de wens van allochtonen zich verder te ontwikkelen in hun taal en cultuur (Schrauwen 1997).

Het OETC dient volgens Foyer een gelijkwaardige en geïntegreerde plaats te hebben binnen de vakken van het gehele curriculum. Kinderen moeten gestimuleerd worden creatief om te gaan met de complexe culturele realiteit waarin ze leven (De Smedt 1999).

Het OETC wordt hier niet ingevuld volgens het gangbare ondersteunende model – dat niet alleen in Vlaanderen maar ook in Nederland gangbaar is – waarbij OETC marginaal blijft en het onderricht gericht is op waardering voor en behoud van de minderheidstaal. Hiertegenover staat het biculturele model, gericht op het verwerven van actieve twee- of meertaligheid (in de minderheidstaal en een of twee meerderheidstalen). Dit is het Foyer-model. Lessen in de minderheidstaal zijn in dit model geïntegreerd in het curriculum en kunnen tot maximaal 50% van de onderwijstijd in beslag nemen. Dit model contrasteert sterk met de in Vlaanderen gebruikelijke «onderdompelingsmethode» voor het leren van Nederlands als tweede taal aan anderstalige leerlingen.

De Foyer-projecten zijn gericht op het bevorderen van maatschappelijke integratie en hebben als doelen: het ondersteunen van een evenwichtige persoonsontwikkeling, het bevorderen van actieve meertaligheid en interculturele vaardigheden en het realiseren van een betere doorstroming van allochtone leerlingen naar het middelbaar onderwijs (Top en De Smedt 2003).

Anno 2003 krijgen meer dan 600 kinderen, verspreid over zeven scholen, meertalig, bicultureel onderwijs in het kader van de Foyer-projecten: twee Italiaanse, twee Spaanse en drie Turkse. Maximaal een derde deel van het lespakket wordt in de moedertaal van de migrantenkinderen gegeven door speciale leerkrachten. Dit gebeurt volgens een model van «stapsgewijze integratie» waarbij het aantal uren gaandeweg gedurende het lager onderwijs worden gereduceerd. De leerkrachten worden ondersteund door de pedagogische begeleiders van Foyer. Daarnaast biedt Foyer aanvullende ondersteunende binnen- en buitenschoolse activiteiten aan de betrokkenen aan, zowel aan de leerlingen (huiswerkbegeleiding, taalvakanties, taalkampen), de ouders (Nederlandse taallessen, moeder-

¹⁶ Vzw: vereniging zonder winstoogmerk.

groepen, informatiebijeenkomsten) als de schooldirecties, leerkrachten en onderwijsbegeleiders (lesmateriaal, bijeenkomsten over meertaligheid en communicatie met de doelgroep) (Top en De Smedt 2003).

De onderwijsprojecten van Foyer zijn verschillende malen zowel intern als extern geëvalueerd¹⁷, mede met als doel het programma voortdurend bij te stellen op basis van deze evaluaties. Het is het grootste, langdurende en meest geïntegreerde OETC-project in Vlaanderen. Uit de evaluaties kwam naar voren dat allochtone kinderen die het meertalige onderwijs volgen betere onderwijsresultaten behalen in het middelbare onderwijs dan kinderen die deze kans niet kregen: er stromen meer kinderen door naar het algemeen vormend onderwijs (terwijl anders anderstalige leerlingen veelal in het beroepsonderwijs terecht komen) en de kinderen doubleren minder vaak (De Smedt 1999). Het blijkt dat leerlingen die dit meertalige onderwijs volgen aan het einde van de lagere school even goed Nederlands beheersen als allochtone kinderen die geen OETC hebben gevolgd. De wijze waarop het taalonderwijs wordt gegeven is blijkbaar belangrijker dan het aantal uren, al is er wel een minimum. Het meertalige, biculturele onderwijs blijkt daarnaast in het algemeen de «emotionele band» met een taal te bevorderen en motiverend te werken. Bovendien beantwoordt het aan een maatschappelijke vraag en de (toekomstige) eisen van de arbeidsmarkt inzake meertaligheid en «taalmobiliteit» (het vlot kunnen omgaan met wisselende taalsituaties). (De Smedt 1999).

Naast de biculturele onderwijsprojecten werkt Foyer samen met scholen zonder bicultureel model. Dit gebeurde tot voor kort in het kader van het Onderwijsvoorrangsbeleid en wordt nu gecontinueerd in het kader van het Gelijk Onderwijskansenbeleid. De samenwerkingsverbanden concentreren zich op schoolopbouwwerk en de concretisering van intercultureel onderwijs.

2.2.4 Het Voorrangsbeleid Brussel (VBB)

Per 1 september 2000 is het Voorrangsbeleid Brussel van start gegaan. In eerste instantie in 35 scholen later uitgebreid tot 52 Nederlandstalige basisscholen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het VBB wordt gezamenlijk beheerd en gefinancierd door de Vlaamse regering en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Het VBB zal gedurende vijf jaar aan een tweeledige opdracht werken. Allereerst moet een netoverstijgende¹⁸ ondersteuningsstructuur in Brussel worden uitgebouwd, gericht op kwaliteitsverhoging van het Nederlandstalige basisonderwijs. Ten tweede is het VBB een voorbeeldproject en moet op basis van de uitkomsten worden geadviseerd over de mate waarin de VBB-strategie meer algemeen kan worden gemaakt voor de sturing van onderwijsvernieuwingen in andere regio's.

De leiding van het project ligt in handen van Magda Deckers. Zij is bijzonder opdrachthouder voor het Nederlandstalig Basisonderwijs te Brussel. Zij had haar sporen al verdiend in Belgisch Limburg, met de coördinatie van het Onderwijsvoorrangsgebiedenbeleid (OVGB). In juni 1999 kreeg zij de opdracht. Op basis van een verkenningsronde met verschillende onderwijsactoren en een probleemanalyse ontwikkelde ze een «Beleidsplan» (VBB 1999b). Mevrouw Deckers had uit haar vorige werkgebied, Belgisch Limburg, een team van ervaren begeleiders meegenomen. In het schooljaar 2001–2002 ging het om 13 begeleiders.

¹⁷ Het betreft niet-gepubliceerde evaluaties, veelal voor het ministerie van Onderwijs. O.a.: *De opvolging van het verdere leertraject van de betrokken kinderen na het beëindigen van het project; Evaluatierapport 2002* (niet gepubliceerd). Zie over de evaluaties: De Smedt 1999; Leman 1999.

¹⁸ Netoverstijgend: de drie onderwijsnetten overstijgend.

De basisfilosofie van de strategie van het VBB is, dat wordt vertrokken vanuit de percepties van leerkrachten en directies, om zo in te kunnen spelen op de door hen verwoorde noden en behoeften bij het verbeteren van hun doelmatigheid. Begonnen werd met een verkenningronde met verschillende onderwijsactoren, op basis waarvan vervolgens enkele conclusies en strategische doelstellingen werden geformuleerd.

Een belangrijke conclusie uit de verkenning was dat de leerkrachten de meertalige context waarin ze moeten werken als extreem moeilijk ervaren. Vandaar dat het taalvaardigheidsonderwijs (TVO) het speerpunt is van het VBB. Het traditionele taalonderwijs blijkt nog te veel kennisgericht. Het taalonderwijs moet omgebogen worden naar taalvaardigheidsonderwijs: «het Nederlands moet in eerste instantie als middel gebruikt worden om motiverende, functionele en relevante doelen te bereiken, en dit niet alleen tijdens de taallessen, maar ook tijdens alle andere lessen» (Procesevaluatie 2003: 14).

Een ander probleem dat naar voren kwam is het gebrek aan afstemming tussen en maatwerk van de veelheid aan externe onderwijsondersteuners. Door verschillende beleidsmaatregelen kunnen scholen naast hun reguliere begeleiding van de onderwijsnetten beroep doen op extra ondersteuning (o.a. via het Onderwijsvoorrrangsbeleid, de logopedisten van Taalvaart, *Foyer*, het nascholingscentrum). De externe onderwijsondersteuners werken elk vanuit hun eigen specifieke doelstellingen en visie, wat soms tot tegenstrijdige signalen kan leiden. Daarnaast is er behoefte aan maatwerk. Het VBB is er mede op gericht om de coördinatie van de onderwijsondersteuners te stimuleren en ervoor te zorgen dat de ondersteuning niet stopt op het punt waar de overdracht van inhouden naar klassenpraktijk moet worden gerealiseerd.

Ook wordt de samenwerking van leerkrachten met ouders in veel scholen als problematisch gezien. De leerkrachten hebben de neiging de oorzaken van de gebrekkige samenwerking met ouders bij de ouders zelf te situeren. De VBB-begeleidingsstrategie investeert in eerste instantie in het ouderondersteunend onderwijsgedrag (om in een latere fase ook te werken aan het onderwijsondersteunend oudergedrag).

Op basis van de verkenningronde werd een strategie voor het VBB ontwikkeld. Het VBB beoogt drie doelstellingen:

1. het vergroten van de professionaliteit van leerkrachten met het oog op het verkleinen van leer- en ontwikkelingsachterstanden bij leerlingen;
2. het optimaliseren van de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende onderwijsparticipanten, zodat externe participanten rondom plaatselijke scholen op een gecoördineerde wijze hun bijdrage kunnen leveren;
3. het verhogen van het coördinerend vermogen van de scholen (directies) inzake het samenstellen van een ondersteuningspakket.

Het team van VBB-begeleiders is actief op vier werkerreinen of pijlers:

1. taalvaardigheidsonderwijs,
2. het efficiënt omgaan met diversiteit,
3. samenwerking met ouders en
4. coördinatie met de andere onderwijsparticipanten.

Zoals gezegd vormt ondersteuning van het taalvaardigheidsonderwijs het speerpunt van de VBB-strategie. Maar om dit onderwijs maximale kansen te bieden is een geïntegreerde aanpak nodig. Dat houdt in dat als aan de

pijler taalvaardigheidsonderwijs wordt gewerkt, tegelijk gewerkt moet worden aan de drie andere genoemde pijlers. De andere drie pijlers worden zodoende vooral indirect aangepakt, via de ingang van taalvaardigheidsonderwijs.

De scholen die meedoen aan het VBB worden eerst onderworpen aan een probleemanalyse, waarna een begeleiding op maat voor elke school wordt uitgewerkt. Het gaat om een intensieve begeleiding door één ervaren begeleider per vijf scholen. Ondersteuning vindt plaats via het aanbieden van nieuwe werkvormen, nieuwe inzichten en nieuw didactisch materiaal. Daarnaast zijn er schooloverstijgende VBB-studiedagen voor leerkrachten en voor leden van directies. Het is de bedoeling dat op termijn elk van de 117 Nederlandstalige basisscholen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de kans krijgt op deze manier ondersteund te worden.

Het VBB wordt uitgebreid wetenschappelijk gevolgd en begeleid door het Steunpunt Intercultureel Onderwijs van de Rijksuniversiteit van Gent en het Steunpunt Nederlands als Tweede Taal van de Katholieke Universiteit van Leuven, mede omdat het een voorbeeldproject voor andere regio's moet zijn. Als de begeleidingsstrategie van het voorrangbeleid in de complexe Brusselse situatie slaagt, zal het ook in andere, minder complexe situaties succesvol zijn. In januari 2001 is een nulmeting verricht. Nadat het twee jaar liep volgde een zogenaamde procesevaluatie (2003), waarin werd nagegaan of de VBB-begeleidingsstructuur heeft bijgedragen aan een verandering in het denken van leerkrachten binnen de vier werkerreinen van het VBB. Daarna volgt een productevaluatie (2003–2004), waarin het effect van het VBB op de leerlingen onderzocht wordt en wordt nagegaan of het beleid heeft bijgedragen aan betere schoolresultaten van de leerlingen.

Op dit moment is alleen de procesevaluatie beschikbaar (Procesevaluatie 2003). Het betreft een evaluatie van het proces op basis van gerapporteerde percepties en gerapporteerd gedrag van leerkrachten en directies, om na te gaan of de begeleiding van het VBB hierop effect heeft gehad. Op grond van deze procesevaluatie kan in het algemeen geconcludeerd worden dat het VBB gewaardeerd wordt door de leerkrachten en directies en een beweging in de bedoelde richting heeft bevorderd. Enkele conclusies uit de evaluatie (Procesevaluatie 2003):

- De sterkte van het VBB is volgens leerkrachten de individuele, praktijkgerichte begeleiding via materiaal, tijdens de lestijd en door ervaren deskundigen.
- Het succes van het VBB op het vlak van taalvaardigheidsonderwijs is te danken aan de combinatie van enerzijds de grote behoeften van leerkrachten op dit vlak en anderzijds de combinatie van drie belangrijke VBB-strategieën: de individuele begeleidingsvorm, het gebruik van (nieuw) materiaal als ingang om aan taalvaardigheid te werken en de zeer concrete en praktijkgerichte ondersteuning.
- Minder duidelijke successen (althans, gebaseerd op de percepties van de leerkrachten en directies) zijn geboekt ten aanzien van de drie andere pijlers van de VBB-begeleidingsstrategie.
- Het omgaan met diversiteit krijgt binnen de VBB-begeleiding vooral vorm in termen van differentiatie, zoals het bevorderen van andere werkvormen en het samenstellen van heterogene groepen leerlingen (wat betreft taalontwikkeling).
- Via de ingang van taalvaardigheidsonderwijs wordt gewerkt aan het verbeteren van het ouderondersteunend onderwijsgedrag. In praktijk

blijkt de begeleiding per leerkracht te verschillen. Bij enthousiaste leerkrachten worden vooral praktische tips gegeven om ouders in de klas uit te nodigen, terwijl bij minder enthousiaste leerkrachten het accent ligt op het verruimen van de blik en de bewustwording van verkeerde interpretaties die voortspruiten uit stereotiepen en vooroordelen. Het VBB lijkt in deze zin invloed te hebben op het denken van de leerkrachten.

- Het optimaliseren van de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende interne en externe onderwijsparticipanten en het verhogen van het coördinerend vermogen van scholen heeft tot nu toe vooral vorm gekregen in informatie-uitwisseling.
- Bij het omgaan met taaldiversiteit is veelal sprake van een pragmatische omgang van leerkrachten. Er is evenwel sprake van een sterk eentalige en monoculturele oriëntatie in het schoolbeleid, die historisch te begrijpen is. Maar ze staat een effectieve aanpak in de weg. Leerkrachten worstelen met de spanning tussen enerzijds de verplichting Nederlands te spreken en anderzijds het besef dat Frans of de moedertaal niet altijd is uit te bannen tijdens lessen, in meer informele situaties of in de omgang met de ouders.

2.3 Gent

2.3.1 De context

Aantal inwoners:

226 220 inwoners (per 1 januari 2002)¹⁹.

Aantal migranten en nakomelingen

Gent is een van de grote steden van Vlaanderen. De grootste minderheidsgroep wordt gevormd door de Turken. De onderstaande tabel geeft de aantallen van de grootste etnisch-culturele minderheidsgroepen (allochtonen en asielzoekers) naar etnische herkomst in Gent op 1 januari 2002.

Tabel: 7 grootste niet-Belgische bevolkingsgroepen Gent¹

Etnische herkomst	absoluut	% van het totaal aantal etnische minderheden
Turkije	12 781	46
Marokko	2 461	8,7
Slowakije	1 538	5,5
Ex-Joegoslavië	1 521	5,5
Tunesië	776	2,8
Bulgarije	738	2,7
Algerije	600	2,2

¹ Beleidsplan etnisch-culturele minderheden 2003–2005 van de stad Gent.

Situatie minderheden en beleid

De etnisch-culturele minderheidsgroepen zijn vooral gevestigd in de negentiende eeuwse gordel rond het centrum van Gent. Het betreft achterstandswijken, met de bekende opeenstapeling van achterstandsproblemen zoals «concentratiescholen».

Het integratiebeleid in Gent betreft in belangrijke mate de implementatie van de maatregelen van de Vlaamse gemeenschap. Er is een Stedelijke Integratiedienst (van het departement Sociale Zaken) die eigen beleid

¹⁹ Gegevens van het Nationaal Instituut van Statistiek (NIS).

ontwikkeld. De eigen accenten van de gemeente Gent hebben in belangrijke mate betrekking op het onderwijsbeleid.

2.3.2 Onderwijs en relevant onderwijsbeleid

In het schooljaar 2002–2002 bezoeken 26 400 leerlingen de Gentse kleuter- en basisschool, waarvan 13,7% met een niet-Belgische nationaliteit (Kansarmoedeatlas 2002). De spreiding van allochtone leerlingen over het verzuilde onderwijs (de onderwijsnetten) is kenmerkend voor die van grote steden in Vlaanderen. De meeste leerlingen gaan naar het vrije net, evenals vele allochtone leerlingen. Maar de allochtone zijn oververtegenwoordigd in het openbare onderwijs van het stedelijk net. Zie hiervoor het onderstaande schema. In het Vlaamse onderwijsbeleid wordt de term doelgroep leerling gehanteerd voor leerlingen waarvoor extra lestijd en middelen kunnen worden verkregen (tot voor kort in het kader van het Onderwijsvoorrangsbeleid, nu in het kader van het Gelijke Onderwijskansenbeleid). Het gaat om leerlingen met een moeder of grootmoeder met een niet-Belgische of niet-Nederlandse nationaliteit en die niet langer dan tot haar achttiende naar school is geweest. Schoolachterstanden blijken in Gent, net als elders, in belangrijke mate samen te hangen met etnische of nationale herkomst.

Tabel: Doelgroep leerlingen t.o.v. totaal aantal leerlingen in het basis- (kleuter en lager) onderwijs naar onderwijsnet (schooljaar 2001–2002).

NET	Doelgroep leerlingen	Totaal aant. leerlingen	% doelgroep leerlingen
Gemeenschapsonderwijs	312	2 457	13%
Stedelijk onderwijs	1 989	7 440	27%
Katholiek onderwijs	1 908	12 515	15%
TOTAAL	4 209	22 412	19%

Gent is een van de weinige Vlaamse gemeenten die al inspanningen hadden ondernomen om een beleid te ontwikkelen gericht op de verbetering van onderwijskansen van allochtonen voordat de Vlaamse Gemeenschap zich vanaf 1991 op dat vlak ging profileren. De Pedagogische Begeleidingsdienst van de stad Gent speelde hierbij een centrale rol. Deze is weliswaar verbonden met het Stedelijk net, maar zet zich ook in voor netoverschrijdende projecten²⁰. Het huidige onderwijsbeleid met betrekking tot gelijke onderwijskansen omvat naast het Vlaamse beleid enkele eigen Gentse accenten. Enkele hiervan behandelen we hieronder.

MOCEF

MOCEF (*Mother-Child Educational Foundation*) is een opvoedingsondersteunend programma²¹. Het is ontwikkeld aan de Universiteiten van Istanbul (Turkije) en Minnesota (VS). Het programma wordt ondersteund door het Van Leer Fonds en de Wereldbank. In 1997 is het project gestart in Gent, op experimentele basis in twee basisscholen. In de volgende jaren is het project uitgebreid naar andere scholen. Er is een stuurgroep met vertegenwoordigers van verschillende betrokken lokale instanties opgericht om het project technisch en inhoudelijk te ondersteunen. Om het programma aan te passen aan de situatie in Gent en Vlaanderen is een werkgroep opgericht. Het MOCEF project is opgenomen in het aanbod van de Pedagogische begeleidingsdienst (PBD). Scholen kunnen zelf kenbaar maken interesse te hebben voor het project.

²⁰ Marc Verlot noemde (in een gesprek in het kader van het QA+ onderzoek) de rol van de Gentse PBD in deze zin baanbrekend. De verzuiling is in Vlaanderen nog sterker dan in het huidige Nederland, wat het voeren van een algemeen onderwijsbeleid door gemeenten bemoeilijkt.

²¹ Deze beschrijving is gebaseerd op: PBD 2001a; Isci 2001.

MOCEF is gericht op opvoedingsondersteuning aan allochtone Turkse moeders met een kleuter in de derde kleuterklas (vijfjarigen)²². Het programma van 25 weken bestaat uit twee delen. Het eerste deel, het Moeder Ondersteuningsprogramma, ondersteunt via informatieverstrekking de ondersteuning die de moeder aan de ontwikkeling van het kind kan bieden. Het tweede gedeelte, het Cognitieve Ontwikkelingsprogramma, bereidt het kind (een jaar voordat het naar school gaat) voor op de deelname aan het onderwijs door ondersteuning in de cognitieve ontwikkeling. Dit gebeurt met behulp van oefenboeken en verhaalboeken, die de moeders dagelijks met hun kind(eren) doorwerken. Het MOCEF-project beoogt niet alleen opvoedingsondersteuning van de moeder, maar ook de optimalisering van de relatie met de leerkracht. Het is in dit kader dat ervoor gezorgd wordt dat het materiaal dat de moeder met haar kind doorwerkt, ook op school ligt.

Projectschool De Puzzel

de Projectschool *De Puzzel* in de Rabotbuurt is twee jaar van start gegaan²³. Tot op heden is ze beperkt tot kleuters. De start van de basisschool (kleuter en lager) is gepland voor september 2005. De Projectschool moet een oplossing bieden voor de over het algemeen tegenvallende schoolresultaten van leerlingen van Turkse en Marokkaanse origine. Het Vlaamse Onderwijsvoorrrangsbeleid heeft de problemen met deze leerlingen onvoldoende kunnen oplossen. Het spreidingsbeleid heeft niet de bedoelde effecten gehad. Het beleid heeft het imago van zwarte scholen geen goed gedaan, terwijl uit onder meer Nederlands onderzoek blijkt dat zwarte scholen ook effectieve scholen kunnen zijn. In Gent is vanuit het Stedelijk Onderwijs de projectschool volgens het biculturele model²⁴ opgezet in een wijk met een hoge concentratie van allochtonen, met name Turken. De school moet ervaringen opleveren die kunnen bijdragen tot een meer optimale opvang van allochtone leerlingen in de scholen van de stad Gent.

In de volgende paragraaf zullen we een van de Gentse initiatieven iets uitgebreider behandelen als een interessante stedelijke ervaring.

2.3.3 Brugfiguren

In Gent is in 1997 het project «brugfiguren» geïntroduceerd in scholen in achterstandsbuurt²⁵. Het project werd tussen 1997 en 2002 gefinancierd vanuit het Sociaal Impulsfonds (SIF) voor projecten in «kansarme» buurten²⁶. Het wordt nu gefinancierd vanuit het Stedenfonds (dit is de opvolger van het SIF, eveneens beheerd door de Stad) voor een periode van 5 jaar (2003–2007). Het project «brugfiguren» heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het vergroten van de onderwijskansen van kansarme leerlingen. Dit gebeurt door het inzetten van zogenaamde «brugfiguren» die tot taak hebben de ouders, leerlingen en het schoolteam te ondersteunen en in het bijzonder de communicatie tussen hen te verbeteren. De betere en efficiëntere afstemming en samenwerking tussen de verschillende partners heeft uiteindelijk tot doel het vergroten van de effectiviteit van het onderwijs aan de leerlingen in scholen in achterstandsbuurt. In het schooljaar 2001–2002 ging het om 31 brugfiguren die voor 2, 1 of 0,5 formatieplaats waren toegewezen aan 31 Gentse basisscholen.

Het project van brugfiguren is netoverschrijdend: het is van toepassing op alle basisscholen in buurten die volgens de SIF-criteria als «kansarm» zijn aan te merken. Er is een netoverschrijdende stuurgroep gevormd.

²² In het Belgisch onderwijssysteem zijn drie kleuterklassen. Kinderen kunnen al vanaf hun derde naar de kleuterschool, maar ze zijn pas leerplichtig vanaf hun zesde.

²³ De volgende beschrijving is gebaseerd op: *De Puzzel: een projectschool in de Rabotbuurt van Gent*. Werktekst juni 2001. PBD Gent (2001b).

²⁴ Zie de eerder behandelde biculturele projecten van Foyer voor een uitleg.

²⁵ Bij de beschrijving van het project baseren we ons op: *Brugfiguren in Gent, Evaluatie-verslag 2001* en het Jaarverslag 2001 van de PBD Gent.

²⁶ Het project is na 2002 gecontinueerd.

Daarnaast is er voor zowel de vrije scholen als de stedelijke scholen een coördinator aangesteld. Deze hebben als belangrijke taken: het bevorderen van de deskundigheid van de brugfiguren, het ondersteunen van de scholen en brugfiguren bij het opstellen, uitwerken, evalueren en bijsturen van het actieplan, het signaleren van hiaten in de hulpverlening aan kansarmen. De coördinatoren overleggen maandelijks. Zij beleggen tevens bijeenkomsten voor overleg, afstemming en het uitwisselen van ideeën tussen de brugfiguren.

Het project brugfiguren berust op drie pijlers.

1. Het verkleinen van de kloof tussen het thuis- en schoolmilieu, door het verbeteren van de communicatie tussen ouders en school en het vergroten van de betrokkenheid van ouders bij de school. Het gaat hier om taken als het informeren van enerzijds de ouders over de school en anderzijds de school over de achtergrond van de kinderen, en het verlenen van opvoedingsondersteuning. Brugfiguren functioneren dus in belangrijke mate als schoolcontactfunctionarissen.
2. Een bijdrage leveren aan de zorgverbreding, dat wil zeggen aan de preventie en remediering van leerproblemen van leerlingen. Het gaat hier slechts om aanvullende activiteiten. Dit wordt belangrijk bevonden omdat de brugfiguur zo zijn doelgroep beter leert kennen en deze kennis kan gebruiken bij zijn/haar contact met de ouders.
3. Een bijdrage leveren aan de teamontwikkeling: stimuleren dat zorgverbreding, de zorg voor kansarme kinderen en grotere openheid naar de ouders één van de prioriteiten van het schoolteam wordt.

De aangewende methodieken verschillen sterk van school tot school, aangezien het project gericht is op maatwerk. Veel gebruikte werkvormen zijn huisbezoeken, schoolpoortcontacten, oudercontacten, oudercomités, vader- of moedergroepen, ondersteuning van klassenactiviteiten, taalstimulering, buurtactiviteiten, teamoverleg, informatiebijeenkomsten. De brugfiguur gaat op huisbezoek bij langdurige afwezigheid van leerlingen of soms al bij onregelmatige aanwezigheid. De brugfiguur overlegt dagelijks met de leerkracht(en). Ook overleg en afstemming met onderwijsondersteunende organisaties en externe hulpverleners behoren tot de taken, zoals met schoolopbouwwerk, bijzondere jeugdzorg, (geestelijke) gezondheidszorg en de dienst sociale zaken. Daarnaast onderhouden de brugfiguren contact met de buurt en werken ze indien mogelijk samen met buurtorganisaties.

Het brugfigurenproject is in de periode 1997–2000 onderzocht en geëvalueerd door de Universiteit van Gent²⁷. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat in de onderzochte periode het gemiddelde sociaal-economische herkomstmilieu van de leerlingen (opleiding van de moeder, niet-Nederlandse thuistaal, inkomen) is gedaald. Deze achteruitgang in de leerlingpopulatie verklaart wellicht het feit dat nauwelijks opzienbarende effecten van het programma worden gemeten. Wel is de betrokkenheid van de ouders bij de school vergroot en heeft het project een positief effect op de motivatie van de leerkrachten²⁸.

Uit een interne procesevaluatie komt een positiever beeld naar voren. «Op basis van de voorbije vijf jaar is gebleken dat het brugfigurenproject op de scholen een krachtig instrument is om de schoolloopbaan van kansarme kinderen in gunstige zin te beïnvloeden. De meest opmerkelijke resultaten zijn: de positieve evolutie van het taalgebruik waarmee naar ouders gecommuniceerd wordt het groeiend vertrouwen van de ouders in de school waardoor steeds meer ouders hun weg naar de school vinden. Dit

²⁷ Samenvatting van de resultaten van de evaluatie: *Brugfiguren in Gent. Evaluatieverslag 2001*.

²⁸ Een van de brugfiguren in Gent (voor de basisschool Acacia) geeft in een artikel een heel wat positiever beeld van de resultaten. Hij stelt dat mede door zijn activiteiten als brugfiguur deze school zijn stigma «problematiese concentratieschool» zou zijn kwijtgeraakt. Buurtbewoners en mensen buiten deze buurt zouden «de naam «Acaciaschool» hoe langer hoe meer met kwaliteitsonderwijs» associëren (Cakar 2002).

komt tot uiting in een duidelijke stijging van de aanwezigheid van ouders vooral bij individuele oudercontacten maar ook bij collectieve oudercontacten. Ouders nemen vlugger het initiatief om contact te zoeken met de school²⁹.»

Uit de interne en externe evaluatie komen nog andere sterke en zwakke punten van het brugfigurenproject naar voren³⁰. Belangrijke sterke punten betreffen de laagdrempeligheid van brugfiguren, dat er altijd iemand op school aanwezig is als aanspreekpunt voor de ouders, dat scholen meer vraaggestuurd vanuit de ouders kunnen werken en dat door het buurt- en schoolspecifieke werk de brugfiguur ervoor kan zorgen dat de buurt en school dichter bij elkaar komen. Zwakke punten betreffen het risico dat brugfiguren als onnodige «go-between» functioneren, indien ouders hem/haar eerder aanspreken dan de leerkrachten zelf, en een onvolgende duidelijk afgebakende taakomschrijving van brugfiguren (bedoeld om maatwerk mogelijk te maken) die vooral beginnende brugfiguren voor problemen stelt. Tenslotte blijkt dat in Gent in de tussentijd ook buiten het actiegebied scholen zijn ontstaan met een aanzienlijk aantal kansarme leerlingen.

2.4 Tot slot

Het accent in het huidige Vlaamse beleid – zeker met het gelijke onderwijskansendecreet – ligt op bestrijding van achterstanden en kansenongelijkheid. Desondanks is er binnen dit beleid ruimte voor intercultureel onderwijs en in mindere mate ook voor onderwijs in eigen taal en cultuur. Twee van de behandelde voorbeelden passen goed binnen dit algemene beleid van gelijke onderwijskansen (het Voorrangsbeleid Brussel en het Brugfigurenproject). De biculturele projecten van het Brussels Foyer vormen een uitzondering binnen het Vlaamse onderwijsbeleid waarin OETC over het algemeen een marginale positie inneemt. Dat deze biculturele aanpak ook aan de basis ligt van de Gentse Projectschool De Puzzel is een teken dat er op lokaal niveau gezocht wordt naar creatieve oplossingen voor het aanpakken van de problematiek van onderwijsachterstanden en zwarte scholen.

Het Voorrangsbeleid Brussel komt ons voor als een van de interessante Vlaamse projecten. Indien het project zich bewijst in zo'n complexe situatie als in het Brusselse Nederlandstalige onderwijs, zal het waarschijnlijk ook werkzaam zijn in minder complexe situaties. Het VBB lijkt aanknopingspunten te bieden voor het aanpakken van enkele problemen die we in het inleidende hoofdstuk hebben opgesomd voor het huidige Nederlandse onderwijs(beleid) en met name het verbeteren van de prestaties op zwarte scholen inzake taalvaardigheid. De zwarte scholen in Nederland kampen met enige vergelijkbare problemen als die in Brusselse Nederlandstalige basisscholen: een overheersende schoolpopulatie die Nederlands niet als thuistaal heeft en soms ook niet als omgangstaal. De maatwerkgerichte, intensieve ondersteuning en de geïntegreerde aanpak zijn voor Vlaanderen innovatief en bieden ongetwijfeld leerzame inzichten voor de verbetering van het taalvaardigheidsonderwijs in Nederlandse zwarte scholen.

Het Gentse Brugfiguren-project richt zich onder meer op het verbeteren van de communicatie tussen ouders en school. Het gaat in wezen om schoolcontactfunctionarissen in brede zin van het woord. Ook in Nederland wordt hiermee geëxperimenteerd. Zoals we in het inleidende hoofdstuk constateerden, doen zich blijvende problemen voor met de

²⁹ Verslag van het symposium Brugfiguren 1997–2003. Gent.

³⁰ *Brugfiguren in Gent. Evaluatieverslag 2001.*

communicatie tussen school en (lager opgeleide en/of allochtone) ouders. Daarom kan het leerzaam zijn over de grens te kijken naar een (geëvalueerd) project als de Gentse Brugfiguren. Ook al zijn de resultaten niet spectaculair, daarvan kan ook geleerd worden, bijvoorbeeld van hoe het beter zou kunnen.

De biculturele en meertalige projecten van het Brusselse Foyer vormen zoals gezegd een buitenbeentje in het Vlaamse onderwijslandschap. De projecten contrasteren bovendien scherp met de huidige ontwikkelingen in Nederland, waar het onderwijs in allochtone levende talen afgeschaft dreigt te worden. In Nederland hoor je tegenwoordig zelden het argument van de functionaliteit van onderwijs in de moedertaal van migrantenkinderen voor het verwerven van de Nederlandse taal; de tegenovergestelde mening is eerder gemeengoed geworden. Toch zet de casus van de Brusselse *Foyer*-projecten aan het denken. Hangen de Nederlandse conclusies over de functionaliteit van het leren van de moedertaal voor het Nederlands wellicht samen met de gangbare vorm van dit onderwijs in Nederland? Laten we ons bij het onderwerp van Nederlandse taalverwerving niet te snel leiden door onze intuïties? Ook van casussen die sterk verschillen van de gangbare Nederlandse praktijk kunnen we leren, zeker indien het zoals in Brussel gaat om een langlopend en geëvalueerd experiment.

3. DUITSLAND: ESSEN EN HAMBURG

3.1 De Duitse federale context

3.1.1 Migratie, migranten en beleid

Migratie en migranten

Duitsland is het grootste immigratieland van West-Europa. Na de tweede wereldoorlog heeft het verschillende categorieën migranten opgenomen³¹:

1. *Aussiedler*: personen van Duitse afkomst met voorouders die vele generaties geleden zijn geëmigreerd naar het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie, Polen, Tsjechië of Roemenië. Tussen 1980 en 1991 hebben zich 1,6 miljoen *Aussiedler* in Duitsland gevestigd, daarna werden er zo'n 200 000 per jaar toegelaten. Sinds 1993 wordt hun immigratie gereguleerd via een jaarlijks quotum.
2. Contractarbeiders uit Oost-Europa met tijdelijke arbeidsvergunningen.
3. Asielzoekers.
4. «Gastarbeiders» en hun gezinsleden. Het begin van de gastarbeid ligt rond 1955. Na 1973 werd een wervingsstop ingesteld, naar aanleiding van de oliecrisis. Daarna volgden gezinshereniging en gezinsvormende migratie. Turken vormen de grootste groep van «gastarbeiders». Daarnaast moet nog de migratie van Oost-Duitsers (uit de voormalige DDR) naar het Westen van Duitsland worden genoemd.

Langer dan in andere West-Europese landen heeft Duitsland vastgehouden aan de tijdelijkheidsgedachte. Ook heeft het begin jaren tachtig geprobeerd de vrijwillige terugkeer van buitenlanders te bevorderen. Pas toen omstreeks 1985 duidelijk werd dat de remigratiebevorderende maatregelen weinig effect hadden, verschoof het zwaartepunt van de discussie naar maatregelen die integratie kunnen bevorderen (Kruyt en Niessen 1997).

Vreemdelingenwet

Belangrijke voorwaarden voor de integratie van immigranten worden op federaal niveau bepaald, zoals de Vreemdelingenwetgeving en de Nationaliteitswetgeving. Sinds de wijziging van de Vreemdelingenwet in 1991 kunnen langdurig gevestigde buitenlanders makkelijker een permanente verblijfsvergunning krijgen.

Nationaliteitswetgeving

De nationaliteitswetgeving en de wijze waarop staatsburgerschap in de wet is vastgelegd was een heikel punt in de discussie over de integratie van migranten in Duitsland, tot de nieuwe nationaliteitswet van 2000 (Broeders 2001). De oude wet was gebaseerd op een etnisch-culturele definitie van burgerschap. Daardoor was naturalisatie voor gastarbeiders moeilijk en werden zij als het ware buiten de Duitse gemeenschap gehouden (Broeders 2001: 70). Maar zelfs met de herziening van de nationaliteitswetgeving blijft naturalisatie voor gastarbeiders niet eenvoudig. De verlening van het staatsburgerschap wordt nog steeds gezien als de bekroning van een langdurig assimilatieproces inzake cultuur en taal (Europaforum Wien 2002).

Lokaal kiesrecht

De federale regering claimt bevoegdheid over wetgeving inzake lokaal kiesrecht voor buitenlanders. In 1989 voerden de deelstaten Schleswig-Holstein en Hamburg lokaal stemrecht in voor buitenlanders. De minister

³¹ zie Kruyt en Niessen 1997.

van Binnenlandse Zaken zag dit als een aanval op de grondwet. Uiteindelijk werd dat lokaal stemrecht weer teruggedraaid door een uitspraak van het constitutioneel Hof (Broeders 2001).

Integratiebeleid

Het specifieke beleid gericht op de integratie van *Aussiedler* is vrij uniek in Europa. Zij kunnen aanspraak maken op de Duitse Nationaliteit bij binnenkomst. Enkele van de specifieke maatregelen zijn: het recht op taalonderwijs bij binnenkomst, recht op een eenmalig bedrag of lening voor vestigingskosten en de plicht van arbeidsbureaus *Aussiedler* behulpzaam te zijn bij het vinden van werk (Kruyt en Niessen 1997). Dit staat in schril contrast met het magere beleid voor de categorie gastarbeiders, zeker in de beginjaren.

Integratie van gastarbeiders in de arrangementen van de verzorgingsstaat werd, net als in de Nederlandse verzorgingsstaat, voortvarend aangepakt. In het algemeen ligt in de deelstaten het accent op «zorgen voor» minderheden als een sociaal-zwakkere categorie, volgens de principes van het verzorgingsstaatmodel (Europaforum 2002).

Participatie krijgt in de deelstaten minder aandacht of wordt hoofdzakelijk opgevat als consultatie. Wel is er in vele deelstaten de institutie van *Ausländerbeauftragte* en van *Ausländerbeirat*. De laatste is een adviesorgaan van de overheid; ze kan worden opgevat als een soort compensatie voor de afwezigheid van lokaal kiesrecht voor buitenlanders. De *Ausländerbeauftragte* behartigt de belangen van de migranten in de steden, vervult een functie als die van een ombudsman, is tevens een bemiddelingsinstantie en kan taken vervullen bij kritische analyse van beleidsvoorstellen (Europaforum 2002). Het hangt sterk af van de persoon die de functie vervult of deze functie invloedrijk is. Ook op het federaal niveau bestaat de institutie van *Ausländerbeauftragte* (*Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer*). Zijn taken liggen op het vlak van advies, lobbywerk en informatieverschaffing. Het is een weinig invloedrijke functie. De minister van Binnenlandse Zaken is machtiger wat betreft coördinatie van het beleid, veelal in overleg met de ministers op deelstaatniveau (Kruyt en Niessen 1997: 22).

Het integratiebeleid is vooral de bevoegdheid van de 16 onafhankelijke deelstaten. Daarbij bestaan er grote verschillen per deelstaat.

3.1.2 Onderwijs

Het onderwijsbeleid is eveneens primair de bevoegdheid van de afzonderlijke deelstaten. Zelfs in de inrichting van het onderwijssysteem zijn er (vooral kleine) verschillen per deelstaat.³² We beperken ons hier tot het bespreken van één opvallend verschil met het Nederlandse onderwijssysteem: het leerlingwezen in Duitsland. Dit verschil is namelijk relevant voor het begrijpen van de stedelijke onderwijservaring in Hamburg die later in dit hoofdstuk wordt beschreven.

Het leerlingwezen is in Duitsland nog in sterkere mate intact dan in Nederland³³. Het leerlingwezen wordt ook wel aangeduid als het duale stelsel, van werken en leren. Het vormt in Duitsland de hoofdroute in het secundaire onderwijs. Zo'n tweederde van de jongeren volgt volgens het *Bundesinstitut für Berufsbildung* (BIBB) een duale opleiding van twee tot drieënehalf jaar³⁴. Duale opleidingen bestaan in de regel uit een of twee dagen onderwijs aan een *Berufsschule* en drie of vier dagen opleiding in

³² Zie voor een schematisch overzicht van het Duitse onderwijssysteem: www.bildungserver.de

³³ We baseren ons hier op: Böcker en Thränhardt 2001, informatie op de web site (<http://www.bibb.de/redaktion/aweb/a2duales.htm>) van het Bundesinstitut für Berufsbildung en informatie verkregen via dhr. Kominek, projectleider van BQM te Hamburg.

³⁴ Naast de duale opleiding kan men ook een beroepskwalificatie verwerven via een studie aan een *Fachhochschule*, *Hochschule*, *Berufsfachschule* of universiteit die opleidt tot een op de arbeidsmarkt erkende kwalificatie.

een bedrijf (opleidingsplaats). Er zijn zo'n 400 duale beroepen, waarvan de inhoud gedetailleerd is vastgelegd in *Ausbildungsordnungen*. De meeste Duitse bedrijven bieden opleidingsplaatsen aan. Diegenen die aangenomen worden voor een opleidingsplaats in een bedrijf ontvangen een vergoeding en sluiten een opleidingsovereenkomst met het bedrijf. De opleiding op de *Berufsschule* en in het bedrijf zijn op elkaar afgestemd: het bedrijf schenkt aandacht aan de praktijk, de *Berufsschule* verzorgt de theorie. Na de opleiding in het opleidingsbedrijf beginnen vele leerlingen hun loopbaan bij het betreffende bedrijf.

Niet alle jongeren die dat wensen vinden een opleidingsplaats bij een bedrijf³⁵. Indien het economisch slechter gaat, worden er ook minder opleidingsplaatsen aangeboden door bedrijven. Bovendien wordt de stijging in kwalificatie-eisen binnen bedrijven op den duur doorvertaald in de eisen die aan de gegadigden worden gesteld. Met name de leerlingen met een slechte cijferlijst of een mindere vooropleiding vinden moeilijk een opleidingsplaats, en daaronder bevinden zich veel migranten. Sinds zo'n 25 jaar bestaat voor deze categorie een *Sonderprogramm*, georganiseerd door de arbeidsbureaus, Federale regering en deelstaten. Jongeren die de middelbare school zonder diploma hebben afgesloten, kunnen eenjarige beroepsvoorbereidingsklassen volgen aan *Berufsschulen*. Daarnaast bieden Arbeidsbureaus zulke voorbereidingsklassen aan. Aan migranten die problemen hebben met de Duitse taal worden tweejarige *Berufsvorbereitungsklassen* aangeboden. Jongeren die wel een middelbare schooldiploma hebben maar toch geen opleidingsplaats kunnen vinden, kunnen een driejarige opleiding aan een *Berufsschule* volgen. Ze maken na zo'n opleiding meer kans om alsnog een opleidingsplaats te verwerven. Voor jongeren die ondanks de beroepsvoorbereiding volgens de genoemde wegen toch nog geen opleidingsplaats kunnen bemachtigen, organiseert de staat opleidingsplaatsen (volgens het duale systeem) buiten bedrijven, in een *Lehrwerkstatt*.

Böcker en Thränhardt (2001) stellen dat de institutie van leerlingwezen grote aantallen immigrantenkinderen geholpen heeft bij de overgang van school naar werk. Wel blijft de deelname van migrantenjongeren hieraan achter bij die van autochtone jongeren en moeten zij relatief vaak de andere genoemde wegen van beroepsvoorbereiding bewandelen. De auteurs stellen dat juist migrantenkinderen gebaat zijn bij de kansen en ingangen die een dergelijk stelsel biedt. Het voorkomt in ieder geval de stigmatisering die uit zou gaan van vergelijkbare maatregelen in categoriale vorm, specifiek voor migranten.

3.2 Essen

3.2.1 De deelstaatcontext: Noordrijnland-Westfalen³⁶

Noordrijnland-Westfalen (NRW) is de dichtstbevolkte deelstaat. Eind 1997 leefden er 17,97 miljoen mensen. NRW heeft een aanzienlijke migratie van buitenlandse arbeiders gekend in de jaren vijftig en zestig, door het wervingsbeleid van de arbeidsintensieve industriebranche. Daarnaast hebben zich aanzienlijke aantallen asielzoekers en *Aussiedler* gevestigd. Momenteel wonen meer dan 2 miljoen mensen in NRW met een vreemde nationaliteit. Turken vormen veruit de grootste groep (708 816 in 1999), met daarna omvangrijke groepen uit ex-Joegoslavië (99 873), Italië (89 044), Griekenland (61 578), Polen (37 398), Nederland (31 358) en Marokko (26 158)³⁷. Eind 1994 bestond 10,7% van de bevolking uit inwoners met een vreemde nationaliteit, met grote concentraties in

³⁵ Deze alinea is gebaseerd op informatie verkregen uit contact met dhr. Kominek, projectleider van BQM te Hamburg.

³⁶ De informatie voor deze paragraaf is deels gehaald uit de uitgebreide NRW-Lexicon van de website van NRW: <http://www.nrw.de/landnrw/nrwlex/>.

³⁷ Cijfers van Bundesverwaltungsamt Köln.

Keulen (19,4%), Düsseldorf (18,9%), Duisburg (17,1%) en in grote steden in het Ruhrgebied. Het *Ausländerproblem* wordt vaak verengd tot een «Turkenprobleem». Turken vormen inderdaad de grootste groep (35,4% van de buitenlanders), maar daarna zijn EU-burgers (25% van de buitenlanders) en ex-Joegoslaven (16% van de buitenlanders) grote groepen. Al met al is NRW een deelstaat met een grote dichtheid van grote steden met een relatief groot aandeel buitenlanders.

De werkloosheid onder etnische minderheden is relatief hoog. De steden in het Ruhrgebied met de hoogste aantallen minderheden kennen ook de hoogste werkloosheid. Met de industriële crisis zijn zeer veel buitenlandse arbeidskrachten werkloos geworden. In de meeste grote steden van NRW is sprake van ruimtelijke segregatie en in de volksmond staan de concentratie wijken bekend als *Türkenviertel*. Hier zijn ook zwarte scholen ontstaan (met op sommige grootstedelijke *Hauptschulen* 80% tot 90% buitenlanders). Bij bepaalde segmenten van de bevolking versterkt de aanwezigheid van migranten xenofobe gevoelens en vormt ze een voedingsbodem voor rechts-radicalen bewegingen. De brandstichtingen in Solingen en Hünxe vormen hier uitingen van. Toch hebben rechts-radicalen partijen als de *Republikaner* maar een geringe politieke aanhang in NRW.

NRW voert op deelstaatniveau een actief integratiebeleid met een duidelijk regulerende invloed op het lokale integratiebeleid. De kern van het integratiebeleid op deelstaatniveau bestaat uit: arbeidsmarktprogramma's, de *Regionale Arbeitsstellen zur Förderung Kinder und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien* (RAA's) die zich richten op bevorderen van gelijke kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, en ondersteuningsprogramma's voor de renovatie van oude stadswijken (Europaforum Wien 2002: 154). In 1989 werd een *Landeszentrum für Zuwanderungsfragen* (LzZ) opgericht voor onder meer wetenschappelijke analyse. Op politiek niveau is er een *Ausländerbeauftragte* voor de deelstaatregering. Op gemeentenniveau zijn er consultatieve *Ausländerbeiraten*, die zich in 1997 aaneengesloten hebben in de *Landesarbeitsgemeinschaft Ausländerbeiräte (LAGA) Nordrhein-Westfalen*. Deze *Ausländerbeiräte* kunnen overigens slechts in zeer beperkte mate de belangen van buitenlanders behartigen tegenover het stadsbestuur en tegenover het deelstaatbestuur, omdat ze niet op juridische wijze institutioneel verankerd zijn en ze een overtuigende legitimatie ontberen.

Op het terrein van de integratie van minderheden in het onderwijs is NRW als sinds de jaren zestig actief. NRW heeft op dit terrein vele vernieuwende concepten en initiatieven geïnitieerd (Gogolin en Neumann 2001). In structurele zin is onder meer de oprichting van de eerder genoemde RAA's van belang. Het gaat hier om 27 lokale adviescentra in NRW voor sociale en pedagogische ontwikkeling van migrantenkinderen en het begeleiden van scholen. In Essen is een Hoofdafdeling van de RAA's, voor coördinatie- en bijscholingstaken. Met het oog op het bevorderen van interculturele contacten buiten schooltijd heeft de deelstaatregering in 1997 in verschillende scholen «interculturele schoolclubs» opgericht.

Voor kinderen die de noodzakelijke kennis van het Duits missen om de lessen op school te volgen staat verwerving van Duits als tweede taal voorop. Opvangklassen en voorbereidingsklassen zijn voor deze doelgroep ingericht. Daarnaast krijgen buitenlandse leerlingen die aan het reguliere onderwijs meedoen, indien daar behoefte aan is, ondersteuning door middel van *remedial teaching* en kunnen ze meedoen aan stimuleringsgroepen. De financiering van het onderwijsachterstands-

beleid gebeurt in belangrijke mate door het toekennen van extra formatie aan onderwijspersoneel voor leerlingen uit immigrantengezinnen die onvoldoende taalvaardig zijn in het Duits (Onderwijsraad 2001: 99).

In het schooljaar 1999/2000 is er een *pilot project* «islamitisch godsdienst-onderwijs» van start gegaan. In het algemeen wordt al aandacht aan de islam besteedt in het onderwijs in de eigen taal en cultuur in het Turks, Arabisch en Bosnisch (Pfaff 2002). Onderwijs in de eigen taal wordt in NRW structureel georganiseerd en gefinancierd voor alle groepen met een niet-Duitse moedertaal (in 2000 ging het in NRW om OETC in 18 talen). Het onderwijs wordt gecontroleerd door de schoolinspectie.

Het afgelopen decennium zijn er in NRW tal van initiatieven op het terrein van twee- en meertaligheid ontplooid. Dit onderwijs heeft een tweeledige doelstelling: (1) bevorderen dat niet-Duitstalige leerlingen zo snel mogelijk in de reguliere klassen kunnen meedraaien en integreren, en (2) het onderwijs zo aan te passen zodat leerlingen competenties verwerven om te participeren aan de meertalige en multiculturele samenleving (Pfaff 2002). Ook wordt meertaligheid van economisch belang geacht in een globaliserende economie. Meertalig en intercultureel onderwijs in het basis en voortgezet onderwijs worden sinds het jaar 2000 door de minister van onderwijs bevorderd (Extra en Yagmur 2002). Wel staat het moedertaalonderwijs momenteel weer ter discussie; volgens sommigen zou de tijd ervoor beter aan Duits onderwijs kunnen worden besteed. De huidige in NRW regerende coalitie is van plan flink te korten op het Moedertaalonderwijs³⁸.

3.2.2 De stedelijke context van Essen

Aantal inwoners

595 243 inwoners (in 2000). Essen is wat inwonertal betreft de tweede stad van NRW (na Keulen).

Aantal migranten en nakomelingen

66 972 (11,3%) met niet-Duitse nationaliteit (in 2000)³⁹.

Veruit de grootste groep wordt gevormd door Turken. Andere belangrijke migrantengemeenschappen zijn: Serviërs, Kroaten, Italianen, Grieken en Spanjaarden. In de jaren '90 hebben zich aanzienlijke aantallen *Aussiedler* (uit o.a. Rusland) en vluchtelingen in Essen gevestigd.

Situatie minderheden en beleid

Net als in andere grote steden in West-Europa wonen allochtonen geconcentreerd in enkele buurten. In Essen zijn ze vooral gevestigd rond het stadscentrum en in de noordelijke wijken.

Essen heeft een zekere traditie op het terrein van minderhedenbeleid. De institutie van de *Ausländerbeirat* Essen is in 1975 opgericht. Essen liep daarmee voorop in NRW. De *Ausländerbeirat* is tegenwoordig een door minderheden gekozen orgaan dat adviezen uitbrengt aan het stadsbestuur. In principe kan ze over alle onderwerpen adviseren, niet alleen over typische migrantenonderwerpen. De bedrijfsvoering van de *Ausländerbeirat* Essen is sinds 1980 ondergebracht bij de dienst RAA/Büro für interkulturelle Arbeit, samen met de RAA Essen. Overigens is naast de lokale RAA Essen hier ook het Hoofdkantoor van de RAA voor geheel NRW gevestigd.

³⁸ Bron: nieuwsbrief *Migration* nr. 18 (2003) van LAGA NRW.

³⁹ Bron: Zuwanderungsstatistik NRW 2001.

De RAA Essen is net als andere lokale RAA's aanspreekpunt voor jeugdige immigranten en hun ouders, voor leerkrachten en scholen en alle andere instanties die zich inzetten voor immigrantenkinderen en -jongeren. De RAA NRW ontwikkelt concepten en strategieën van interculturele opvoeding voor de ondersteuning van kinderen en jeugdigen in het onderwijs en bij de overgang van school naar de arbeidsmarkt.

Het integratie- en onderwijsbeleid wordt in belangrijke mate op deelstaat-niveau bepaald. De stad Essen ontwikkelt daarnaast een eigen stedelijk integratiebeleid. Eind jaren negentig is, door middel van verschillende werkgroepen voor diverse thema's met institutionele actoren, een nieuw ontwerp voor het Essense integratiebeleid ontwikkeld. In 1999 stemde de gemeenteraad in met «interculturele oriëntatie» als hoofddoel van het beleid, waarbij niet langer alleen gefocust werd op migranten en hun gezinnen, maar op een intercultureel beleid voor de gehele stad. In dit kader van «Interkulturelle Orientierung» is een «Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen» ontwikkeld (met 154 actievoorstellen)⁴⁰. Het beleid is gericht op het bevorderen van een harmonieuze samenleving tussen allochtonen en autochtonen, met respect voor elkaars achtergrond. De handelingscompetenties van de bevolking voor het omgaan met diversiteit dienen te worden uitgebreid, interactie en sociale integratie moeten worden bevorderd en het wederzijds wantrouwen moet worden overwonnen⁴¹.

Sinds 1999 wordt het gehele ontwerp van intercultureel stadsbeleid en de verschillende voorstellen binnen de gemeente uitgewerkt, pilot projecten en maatregelen ontworpen, naar fondsen gezocht etc. Dit gebeurt onder de hoede van een stuurgroep «Interkulturelle Orientierung», waarvan het RAA/Büro für interkulturelle Arbeit het secretariaat voert. In dat kader is en wordt beleid ontwikkeld op de terreinen van voor- en vroegschoolse educatie, onderwijs, jeugdwerk, jeugdcriminaliteit, arbeid en kwalificering, participatie, interculturalisatie van dienstverlenende instellingen, huisvesting en het aanpakken van «interculturele conflicten» in bepaalde buurten⁴².

3.2.3 Onderwijsbeleid

Het deelstaatbeleid inzake onderwijs en allochtonen geldt evenzeer voor de scholen in de stad Essen. In aanvulling hierop heeft de stad Essen een heel eigen beleid op dit terrein ontwikkeld in het kader van het zojuist genoemde beleid voor interculturele ontwikkeling van de stad. De RAA Essen/Büro für interculturele Arbeit speelt hierbij een belangrijke, ondersteunende rol. De raad besloot december 2001 dat «Interkulturelle Sprachförderung» een hoofdelement is binnen het algemene onderwijs- en integratiebeleid van de stad. Deze interculturele taalstimulering wordt hieronder als voorbeeld nader toegelicht.

Naast dit gemeentebestuur bieden de RAA Essen en het hoofdbureau van de RAA NRW nog allerlei andere ondersteunende diensten aan scholen aan⁴³. Zo biedt de RAA NRW ondersteuning bij het opzetten van «Interkulturelle Schülerclubs» op basis- en secundaire scholen. Sinds 1998/9 zijn zulke interculturele scholierenclubs opgestart in enkele Essense scholen. De betreffende scholen reserveren een aparte ruimte(n) voor deze clubs, waarin ze in de pauze en na schooltijd bij elkaar kunnen komen. Het gaat veelal om jongeren die anders na schooltijd over straat zwerven. De scholierenclubs hebben mede tot doel wederzijdse tolerantie, respect en cohesie te bevorderen. De clubs worden begeleid door een jeugdwerker⁴⁴.

⁴⁰ O.a. *Interkulturelle Orientierung in der Stadt Essen, Erster en Zweiter Umsetzungsbericht, 2000–2001*.

⁴¹ *Idem, Zweiter Umsetzungsbericht*.

⁴² *Interkulturelle Orientierung in der Stadt Essen, Zweiter Umsetzungsbericht, 2001*.

⁴³ Zie hun website: <http://www.raa.de/>.

⁴⁴ *Interkulturelle Schülerclubs*.

RAA/Büro für interkulturelle Arbeit 2001.

3.2.4 Interculturele taalstimulering

Het programma interculturele taalstimulering in Essen is een *Gesamtkonzept*, een omvattend ontwerp gericht op de taalstimulering bij allochtone kinderen via een veelheid van samenhangende maatregelen. In augustus 2002 heeft de gemeenteraad het plan goedgekeurd. Op een systematische en geïntegreerde wijze moet het verwerven van Duits als tweede taal worden bevorderd in een context van meertaligheid, via onder meer programma's van voor- en vroegschoolse educatie, taalcurricula voor de allochtone ouders, taalstimuleringsprojecten voor de basisschool, interculturalisatieprogramma's, nascholingscursussen⁴⁵.

In deze paragraaf beperken we ons tot de beschrijving van enkele van de belangrijkste, samenhangende maatregelen in het kader van interculturele taalstimulering. Taalstimulering moet op een samenhangende wijze plaatsvinden in buurten waarin veel migranten wonen en wel in zowel het kinderdagverblijf (*Kindertageseinrichtung*,⁴⁶ ook wel aangeduid als *KiTa*), als de basisschool, als thuis (ouder/gezinseducatie). Zelforganisaties van migranten zijn hierbij betrokken. Vandaar de naam van het project: «Interkulturelle Sprachförderung im Stadtteilnetzwerk Kita-Elternhaus-Schule».

Het *Gesamtkonzept* omvat een geïntegreerd geheel van zes modules, waarvan er vier momenteel lopen in 10 KiTa's en twee gepland zijn⁴⁷. De modules worden deels door de Stad Essen gefinancierd en deels uit diverse deelstaatsmiddelen voor het onderwijs. Het zwaartepunt ligt bij de voor- en vroegschoolse educatie. De RAA Essen ondersteunt het geheel door onder meer advisering van scholen, het verzorgen van bijscholing en het activeren van buurtmoeders. Het totaalontwerp omvat de volgende modules.

Moduul 1

Bijscholing en kwalificering van het gehele team van een KiTa over thema's als: het verwerven van een tweede taal, interculturele opvoeding en ondersteuning van twee- of meertaligheid. Dit moduul loopt van juli 2002 tot juli 2003 in 10 samenwerkende KiTa's in migrantenwijken. De kinderen op deze KiTa's komen voor 50- 96% uit gezinnen met een migrantenachtergrond.

Moduul 2

Educatie voor en door de ouders met de methode «Rucksack». De methode betreft de uit Nederland/Rotterdam overgenomen en omgewerkte methode «Rugzak» voor voor- en vroegschoolse educatie. Het betreft een tweetalige (Turks/Duits of Arabisch/Duits) taalstimuleringsprogramma voor kinderen van 3 tot 6 jaar. Taalstimuleringsprogramma's op het kinderdagverblijf werken alleen indien ze ondersteund worden door de ouders. Daarop is dit moduul gericht. Centraal hierin staan buurtmoeders die cursussen taalstimulering krijgen van een medewerker van de RAA om dit vervolgens bij te brengen aan andere moeders met kinderen op de 10 meewerkende KiTa's. Dat gebeurt door middel van bijeenkomsten op het kinderdagverblijf in «moedergroepen». De bijeenkomsten hebben tot doel de competenties van de ouders inzake de stimulering van de taalontwikkeling en de ontwikkeling in het algemeen van hun kinderen te versterken. De buurtmoeder zorgt ook voor de afstemming met de KiTa. Dit moduul loopt van 1999 tot in 2005.

⁴⁵ Zie voor een overzicht: *Gesamtkonzept Sprachförderung. Darstellung und Bewertung von Massnahmen auf der Grundlage der Einzelberichte zum 31.03.03*. Stadt Essen, RAA/Büro für interkulturelle Arbeit.

⁴⁶ Komt overeen met *Kindergarten*. In Duitsland zijn kinderen pas vanaf hun zesde leerplichtig. Daarvoor kunnen ze op vrijwillige basis naar de *Kindergarten/Kindertageseinrichtung*. Die omvat dus ook wat vroeger in Nederland de kleuterschool was.

⁴⁷ De beschrijving van het project «Interkulturelle Sprachförderung im Stadtteilnetzwerk Kita-Elternhaus-Schule» in deze paragraaf is m.n. gebaseerd op: RAA/Büro für interkulturelle Arbeit 2003a, 2003c, Evaluation 2003.

Moduul 3

Ter aanvulling op het eerste moduul is het voor KiTa's mogelijk te opteren voor een moduul systematische stimulering van Duitse taalontwikkeling bij kinderen van 3 tot 6 jaar. Deskundigen zetten zich in voor verdere taalstimulering, door met een selectie van de kinderen op de KiTa's in kleine groepjes te werken. Van het werk in de kleine groepen zou uiteindelijk de gehele groep op de KiTa profiteren, omdat het taalniveau van de groep stijgt.

De modulen 1, 2 en 3 liepen in verschillende vormen al vòòr 2002. Sinds augustus 2002 worden ze tezamen geïmplementeerd in 10 kinderdagverblijven. De modulen zijn vooraf hieraan geëvalueerd⁴⁸. Uit de interviews met betrokkenen bleek dat de programma's over het algemeen naar tevredenheid zijn geïmplementeerd en veel van de doelstellingen lijken te worden bevorderd door het programma. Zo blijken moeders meer gemotiveerd te zijn zich in te zetten voor de algemene ontwikkeling en de taalontwikkeling van hun kinderen, zijn ze zich bewuster geworden van het belang van de KiTa voor de ontwikkeling van hun kind en hebben ze intensiever contact met de leidsters. De ontwikkeling van de taalkennis van de kinderen is niet direct onderzocht, maar wel via de inschatting hiervan door de ouders zelf en de betrokkenen bij het project. Zij menen dat het programma positief aan de taalontwikkeling van de kinderen heeft bijgedragen. Voor de buurtmoeders heeft hun aandeel in het programma duidelijk positieve effecten op henzelf. Zij hebben belangstelling zich verder te professionaliseren.

Moduul 4

SHUBLE – «SCHULen fördern Bilinguales LERNen» in de lagere school. Dit is een project dat geïnspireerd is door Berlijnse projecten van tweetalige alfabetisering en opvoeding en het tweetalige onderwijsprogramma KOALA (Koordineerte Alphabetisierung im Anfangsunterricht) in Hessen. Het bijzondere is dat SHUBLE op de gehele lagere school (Grundschule) en op alle leerlingen is gericht. Scholen en schoolklassen zijn divers wat betreft taal en cultuur en moeten hiermee rekening houden voor effectief onderwijs. De school dient zich te ontwikkelen tot een interculturele leerplek voor alle kinderen, ouders en leerkrachten, rekening houdend met de meertalige context. SHUBLE maakt deel uit van het schoolontwikkelingsproject van het district Düsseldorf (waaronder Essen valt). Het loopt na een testfase sinds 2000 in enkele Essense scholen⁴⁹.

De bovengenoemde programma's lopen goed volgens de RAA, maar een uitbreiding is gewenst. Die uitbreiding wordt zowel naar «onderen» (1 tot 3 jarigen) als naar «boven» (6–7 jarigen) gezocht. De gemeenteraad heeft in mei 2003 voor deze twee modulen het groene licht gegeven. Met «Rucksack in der Grundschule» (moduul 6) wordt momenteel begonnen in 9 Essense scholen.

Moduul 5

Hier gaat het om het programma «Griffbereit»⁵⁰, een eveneens uit Nederland overgenomen en aan de Duitse situatie aangepast programma voor 1 tot 3 jarigen, met tweetalige instructeurs die verbonden zijn aan een kinderdagverblijf.

Moduul 6

«Rucksack in der Grundschule» («Rugzak» op de lagere school) is een programma voor 6 tot 7 jarige leerlingen. Het is een programma van taalstimulering op school door de leerkrachten waarbij 's middags thuis

⁴⁸ Evaluationsergebnisse des Modellvorhabens Elternbildungs-/Stadtteil-mütterprojekt» und Sprachförderung im Elementarbereich», RAA/Büro für interkulturelle Arbeit 2002. En: *Zusammenfassung der Ergebnisse des Modellprojektes Elternbildung-Stadtteil-mütterprojekt» 1999–2001*. RAA/Büro für interkulturelle Arbeit.

⁴⁹ Zie o.a. *Shubile. Schulen fördern bilinguales Lernen in der Primarstufe. Essener Schulprojekte zur zweisprachig koordinierten Alphabetisierung und Förderung in Grundschule*. RAA/Büro für interkulturelle Arbeit, 2000.

⁵⁰ Het gaat hier om het Rotterdamse programma «Bij de hand».

hetzelfde materiaal gebruikt wordt door de moeder. Deze moeders worden weer door ouderinstructeurs ondersteund.

Alles bij elkaar levert het een totaalprogramma op voor voor- en vroeg-schoolse educatie. Nu al wordt aan het pakket van de eerste drie modules als een *good practice* voorbeeld bekendheid gegeven in NRW en binnen geheel Duitsland. Ondertussen wordt het geheel enigszins bedreigd doordat de deelstaatregering de formatie voor moedertaalonderwijs met een derde wil korten. Deze middelen vormen een deel van de financiering van het Essense programma van interculturele taalstimulering.

3.3 Hamburg

3.3.1 Context

Aantal inwoners

Circa. 1 726 363 (Statistisches Landesamt Hamburg, 2001)

Aantal migranten en nakomelingen

In Hamburg wonen 273 000 buitenlanders⁵¹, dat is 16% van de bevolking. De helft daarvan komt uit de wervingslanden onder andere: 26% uit Turkije, 15% uit voormalig Joegoslavië. Daarnaast belangrijke gemeenschappen van Polen, Afghanen en Iraniërs.

Hamburg is de tweede stad van Duitsland in bevolkingsaantal. Wat betreft aantal migranten staat Hamburg als stad in de Duitse hiërarchie op de vierde plaats⁵². Als deelstaat staat Hamburg aan de top⁵³.

Minderheden

In de jaren zestig werden veel gastarbeiders geworven, vooral voor de havens van Hamburg en allerlei daarmee verbonden laag of ongeschoold werk. De migranten zijn geconcentreerd in de buurten rond de havens en in de oude arbeiderswijken (o.a. St. Georg, St. Pauli en Wilhelmsburg). In deze laatste buurten ligt het aandeel van migranten rond of boven de 50% (Europaforum Wien 2002).

Turken vormen de grootste en opvallendste migrantengroep. In culturele zin worden in Hamburg de Turkse immigranten als de hoofdprobleemgroep onder de immigranten gedefinieerd.

Beleid

Hamburg is zowel stad als deelstaat. Het is een stadstaat met een aparte vorm van burgerparticipatie in het bestuur. Er bestaan commissies van burgers die de mogelijkheid bieden om directe invloed uit te oefenen op het beleid (Verweij-Jonker Instituut 2003). De coördinatie van het integratiebeleid en belangrijke onderdelen van het integratiebeleid zijn bestuurlijk ondergebracht bij Sociale Zaken (*die Behörde für Soziales und Familie*). Per 1 juli 2002 is er een *Integrationsbeirat* in Hamburg, een adviesorgaan voor de minister van Sociale Zaken (vergelijkbaar met de *Ausländerbeirat* in andere steden).

Sinds 1990 is een *Ausländerbeauftragte* aangesteld direct onder de burgemeester, en dus onafhankelijk van de vakportefeuilles. Dit geeft aan dat hij de belangen van migranten in het algemeen moet vertegenwoordigen. Hij vervult een functie als ombudsman en als kritische instantie

⁵¹ Bron: Europaforum Wien 2002. De aantallen buitenlanders lijken betrekking te hebben op personen met een vreemde nationaliteit.

⁵² Na de steden met een groter aandeel migranten als Frankfurt (30,1%), Stuttgart (24,1%) en München (23,6%).

⁵³ Cijfers Statistisches Landesamt Hamburg.

voor de analyse van beleidsvoorstellen. Evenwel door de beperkte omvang van de formatie die met de *Beauftragte* is verbonden, zijn er nauwelijks mogelijkheden om een eigen visie op integratie te bevorderen door alle bestuursniveaus van Hamburg heen (Verweij-Jonker Instituut 2003; Europaforum Wien 2002).

Een belangrijk element van het Hamburger integratiebeleid wordt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw gevormd door de zogenaamde *Deutsch-Ausländischen Begegnungsstätten*. Het gaat om ontmoetingsplaatsen, activiteitencentra en vrouwenontmoetingsplaatsen die door de minister van Sociale Zaken worden gefinancierd, maar onafhankelijk zijn. Deze centra hebben taken variërend van advisering van migranten tot politiek lobbywerk. Zelforganisaties van migranten spelen slechts een beperkte rol in Hamburg; ze krijgen ook weinig overheidssteun.

Een leidend principe bij het Hamburgse integratiebeleid is zo min mogelijk specifieke maatregelen voor migranten te nemen (Europaforum Wien 2002). Maatregelen voor migranten moeten geïntegreerd worden in algemene programma's van achterstandsbeleid. Op het vlak van participatie komt dit gelijkheidsprincipe tot uiting in het zoveel mogelijk als gelijke burger beschouwen van migranten. Zo is in 1990 lokaal kiesrecht voor buitenlanders ingevoerd. Dat werd later door het constitutioneel hof evenwel weer teruggedraaid.

Met de toename van de binnenkomst van aanzienlijke aantallen asielzoekers lijkt dit gelijkheidsparadigma overigens weer op de helling te gaan. Er lijkt zich een gespleten immigrantenpolitiek te ontwikkelen, met een verschillende behandeling van enerzijds «geprivilegieerde» traditionele arbeidsmigrant en hun gezinnen en anderzijds de asielzoekers en nieuwe etnische groepen. De laatste groepen worden weer meer als tijdelijke migranten gezien (Perchinig 2001).

3.3.2 Onderwijsbeleid

Het uitgangspunt van algemeen beleid geldt ook voor het onderwijsbeleid. Perchinig (2001) wijst erop dat dit tot nadeel heeft dat aan het onderwijs in Hamburg geen intercultureel totaalconcept ten grondslag ligt. Er wordt over het algemeen weinig of geen rekening gehouden met het gegeven dat vele leerlingen Duits niet als thuistaal hebben en een andere culturele achtergrond hebben dan de doorsnee Duitse leerlingen (Perchinig 2001). Dit terwijl bijna een derde van de leerlingen in Hamburg een migratieachtergrond heeft. Wel zijn er verschillende losse maatregelen voor migrantenleerlingen.

Het onderwijs in de moedertaal van migranten wordt over het algemeen via ambassades van de herkomstlanden georganiseerd en gefinancierd. De kwaliteit laat nogal te wensen over, doordat onder andere regelmatig slechte of ongekwalificeerde leerkrachten worden gestuurd (Perchinig 2001: 250). Voor Turks als eigen taal geldt dat «ambassademodel» van moedertaalonderwijs sinds kort niet meer.

Een nieuwe ontwikkeling in Hamburg zijn tweetalige basisscholen (Bilinguale Grundschulen)⁵⁴. In 1999 gingen Duits-Italiaanse klassen in een basisschool van start. Het aanbod van tweetalige scholen is sindsdien gegroeid en momenteel zijn er ook basisscholen die Duits-Portugese, Duits-Spaanse, Duits-Turkse en Duits-Poolse tweetalige klassen hebben. Het is een samenwerkingsproject van de Hamburgse minister van

⁵⁴ We baseren ons hier op informatie verkregen via dhr. Pabst, Behörde für Bildung und Sport, Amt für Bildung van de stadstaat Hamburg.

onderwijs en de onderwijsministers van Italië, Polen, Portugal, Spanje en Turkije. De partnerlanden betalen mee aan deze onderwijsvorm (aan de leerkrachten in de vreemde taal en het onderwijsmateriaal in de betreffende taal). Alle Hamburgse schoolplichtige kinderen kunnen zich bij deze scholen inschrijven, met ingang van het schooljaar 2003/2004. Er wordt naar gestreefd dat niet meer dan de helft van de klas de vreemde taal als moedertaal heeft.

Het doel van het tweetalig onderwijs is de leerlingen actief tweetalig te maken. Hiermee bestond al enige ervaring, met Duits-Engelse tweetalige routes in bijvoorbeeld gymnasia. Op de Duits-Italiaanse en de andere eerder genoemde basisscholen krijgen alle kinderen in de eerste klassen taalonderwijs in beide talen. In de andere vakken leren ze de belangrijkste begrippen in beide talen. Vanaf de derde klas wordt het model van «team-teaching» gehanteerd: een Duitstalige leerkracht samen met een anderstalig collega. In hogere klassen worden zaakvakken alleen in de niet-Duitse taal gegeven.

In Hamburg worden allerlei initiatieven genomen om de kansen van allochtone en kansarme kinderen te vergroten om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Het Duitse duale systeem van het leerlingstelsel werkt niet optimaal voor leden van marginale groepen. Eerder hebben we al vermeld dat scholieren die de middelbare school zonder diploma hebben verlaten of met een zwakke cijferlijst in dit duale systeem niet of met grote moeite een opleidingsplaats vinden.

De huidige burgermeester heeft de integratie van migrantenjongeren in de beroepsopleiding en leerlingwezen tot een «Chefsache» verklaard. Dat betekent dat de burgermeester twee keer per jaar de betreffende minister, grote bedrijven, de vakbonden en belangrijke ambtenaren van het arbeidsbureau uitnodigt om doelen op elkaar af te stemmen. In dergelijke bijeenkomsten is onder meer besloten tot het INA-project (*Innovative Ausbildungsvorbereitung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf*) en de oprichting van de *Beratungs- und Koordinierungsstelle zur Beruflichten Qualifizierung von jungen Migrantinnen und Migranten*, kortweg BQM.

De BQM biedt ondersteuning aan jonge migranten bij de overgang van school naar een opleidingsplaats in Hamburg. BQM heeft in het algemeen drie taken: (1) informeren van migrantenjongeren over het Duitse systeem van leerlingwezen, beroepsopleiding en de jungle van opleidingstrajecten en maatregelen gericht op het bestrijden van jeugdwerkloosheid, (2) zich inzetten om bedrijven ervan te overtuigen migranten aan te nemen voor opleidingsplaatsen en (3) ondersteunen en adviseren van scholen en andere educatieve instellingen die met migranten werken⁵⁵. Een van de projecten waarin BQM betrokken is, is INA. Dat project wordt hieronder als voorbeeldproject uitgebreider behandeld.

3.3.3 INA

INA staat voor: *Innovative Ausbildungsvorbereitung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf in Stadtteilen mit überdurchschnittlich hohem Migrantenanteil*⁵⁶. INA is een voorbeeldproject dat gefinancierd wordt door de minister van onderwijs van Hamburg en het Europese Sociale fonds. Het project heeft tot doel de overgang van school naar beroep (beroepsopleiding binnen bedrijven) voor migrantenkinderen en andere kansarme kinderen te ondersteunen. Het loopt van november 2002 tot

⁵⁵ Informatie verkregen via dhr. W. Kominek, projectleider van BQM.

⁵⁶ De beschrijving van INA is gebaseerd op diverse folders van de ondersteunende instanties en informatie die direct is verkregen via dhr. Kominek van BQM.

2006. Naast scholen zijn in het project beroepsadviseurs, vormingsinstellingen, arbeidsbureaus en Hamburgse bedrijven betrokken. Het netwerk wordt ondersteund door BQM.

Het project loopt op basisscholen (*Haupt- und Gesamtschulen*) in wijken met veel migranten in het oosten en zuiden van Hamburg (de wijken Wilhelmsburg, Veddel, Billstedt en Horn).

- In deze zgn. partnerscholen worden in overleg met de leerkrachten cursussen beroepsoriëntatie gegeven vanaf de 7e klas tot de 9e klas⁵⁷. De leerkrachten worden hierbij ondersteund door beroepsoriëntatieteams.
- In de 9e klas wordt de overgang van school naar beroepsopleiding intensief voorbereid en ondersteund door *casemanagers* en INA-beroepsoriëntatieteams. De *casemanager* zorgt voor een analyse van het potentieel van elke leerling (assessment) en stelt een individueel kwalificeringsplan op. De *casemanager* werft praktijk- en leerplaatsen, neemt contact op met bedrijven en stelt hiervoor een profiel op van eisen, en bemiddelt als er passende sollicitanten voor zijn.
- Leerlingen worden op hun eigen verantwoordelijkheid aangesproken en moeten zelf een Beroepskeuzepas bijhouden, die hen helpt bij het beroepskeuzeprocess. Scholieren die bijzondere ondersteuning nodig hebben (waaronder migranten), kunnen na school door INA-medewerkers worden begeleid in trainingsgroepen. Zo kan bijvoorbeeld geoefend worden in zelfpresentatie en sollicitatietraining.
- Uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat alle door INA begeleide leerlingen na afloop van de school een plaats krijgen in de opleidingsplaatsen van bedrijven.
- Voor leerlingen die nog niet de kwaliteiten hebben voor de overgang van school naar de opleidingsplaatsen in bedrijven, is er een sociaal-pedagogische voorbereiding op de opleiding in de bedrijven. Deze voorbereiding wordt gegeven bij de vormingsinstanties die bij INA betrokken zijn en ze wordt bemiddeld door de *casemanager*. Ze kunnen daar tevens intensieve ondersteuning krijgen om het Duits te verbeteren, gericht op de beroepspraktijk. Het praktische deel van deze voorbereiding op de bedrijfsopleiding vindt binnen de bedrijven zelf plaats, ondersteund door de sociaal-pedagogen.
- Ook na het begin van de opleiding in de bedrijven kunnen de jongeren en de bedrijven een beroep doen op de *casemanagers*. Jongeren met een migrantenachtergrond krijgen een waardebond voor verdere cursussen Duits in hun eerste jaar.

INA is een voorbeeldproject; de ervaringen die ermee worden opgedaan moeten worden overgedragen naar andere instanties en andere programma's.

3.4 Tot slot

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat Duitsland – ook al kijkt het regelmatig naar het Nederlandse integratiebeleid (of juist doordat het ook over de grenzen kijkt) – zelf ook interessante projecten ontwikkeld op het terrein van onderwijs en allochtonen. De twee voorbeelden die in dit hoofdstuk zijn behandeld illustreren goed de verschillen die er kunnen bestaan tussen het beleid van verschillende Duitse deelstaten. In Hamburg ligt het accent op achterstandsbeleid en bevordering van participatie. In NRW is meer ruimte voor ondersteuning van intercultureel- en moedertaal-onderwijs.

⁵⁷ Zie voor een schematische voorstelling van het Duitse onderwijssysteem: www.bildungserver.de.

Het Essense omvattende programma van interculturele taalstimulering vanaf één jaar tot ver in de basisschool vormt een samenhangend geheel van onderdelen die elkaar moeten versterken. Het programma van interculturele taalstimulering moet voorkomen dat allochtone kinderen met een taalachterstand op school beginnen en tevens moet ze er voor zorgen dat op de basisschool de effecten van de voorschoolse taalstimulering worden vastgehouden en doorgezet. Het programma focust op het stimuleren van de ontwikkeling van Duits als tweede taal bij kinderen, maar houdt daarbij rekening met de meertalige context. Ontwikkeling van de eerste, moedertaal wordt eveneens ondersteunt, omdat het van essentieel belang wordt geacht voor de ontwikkeling van de tweede taal. Leidsters op kinderdagverblijven worden hier via bijscholing gevoelig voor gemaakt. In bredere zin gaat het om het bevorderen van interculturele sensibiliteit, zowel bij de allochtone ouders, als op de kinderdagverblijven en scholen. Als ontwerp komt het evenwichtig over. In het algemeen voert NRW een beleid dat zowel gericht is op achterstandsbestrijding als op het bijbrengen van interculturele competenties en moedertaal- en meertalig onderwijs⁵⁸.

Het Essense Interculturele taalstimuleringsprogramma kan voor Nederland een inspirerend voorbeeld zijn vanwege het totaalontwerp. In Nederland lopen verschillende programma's van voor- en vroegschoolse educatie, en enkele daarvan zijn overgenomen in Essen en ingepast in een omvattende en samenhangende aanpak. Dit totaalprogramma kan mogelijk inspiratie bieden bij het aanpakken van enkele zwakheden van Nederlandse VVE-programma's, zoals het uitdoven van effecten in groep 3 (het Essense ontwerp gaat verder dan deze leeftijdscategorie) en problemen met het bereik van de doelgroep (in Essen gebeurt dat via KiTa's, waarop de kinderen tot hun zesde blijven).

Het INA modelproject in Hamburg is een voorbeeld van een sluitende en dwingende aanpak bij de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt. Enkele elementen ervan (nl. assesment-methoden en casemanagers) zijn afgekeken van Nederlandse praktijken. Het innovatieve van INA is evenwel dat het een coherente ondersteuningsstructuur betreft en dat de verschillende betrokken opleidingsinstanties nauw samenwerken. Interessante elementen van INA zijn verder: het preventieve karakter (niet wachten tot het verkeerd gaat), dat het praktische deel van de voorbereiding voor opleidingsplaatsen van onvoldoende gekwalificeerde jongeren in de bedrijven zelf plaats vindt en dat er sprake is van nazorg nadat de jongeren een plaats hebben verworven. Deze aspecten lijken een diepgaander kennismaking met dit project interessant te maken in de Nederlandse zoektocht naar het verbeteren van de kansen op deelname aan de arbeidsmarkt van jonge migranten.

⁵⁸ Gogolin en Neumann (2001) zijn overigens vrij kritisch over de praktijk, waar het accent toch weer zou liggen op een beleid van bestrijding van achterstanden.

4. ENGELAND: BIRMINGHAM EN MANCHESTER

4.1 De Britse context

4.1.1 Migratie, minderheden en beleid

De na-oorlogse migratie naar het Verenigd Koninkrijk betrof met name immigratie vanuit het Gemenebest. Deze migratie werd in jaren vijftig en zestig gestimuleerd door bedrijven met behoefte aan goedkope arbeidskrachten.

In tegenstelling tot de migratie naar België, Duitsland en ook Nederland betrof het vooral staatsburgers, migranten met een Brits paspoort uit het Gemenebest. Alleen al hierdoor kon van gedwongen terugkeer geen sprake zijn. Daarnaast is naturalisatie van immigranten zonder Britse nationaliteit relatief eenvoudig in het Verenigd Koninkrijk vergeleken met België, Nederland en zeker Duitsland (Kruyt en Niessen 1997). Daar komt bij dat vreemdelingen onder bepaalde voorwaarden lokaal kiesrecht hebben. Door al deze factoren heeft de overgrote meerderheid van de immigranten en hun nakomelingen het Brits staatsburgerschap en kunnen ze hun stem uitbrengen. Dit heeft tot gevolg dat – in vergelijking met veel andere Europese landen – relatief veel migranten deelnemen aan de politiek (Europaforum Wien 2002).

De rechtspositie van migranten in het VK is verder relatief goed doordat in het Britse integratiebeleid traditioneel het accent ligt op wetgeving en beleid voor gelijkheid van kansen en non-discriminatie. In het Verenigd Koninkrijk zijn vanaf het midden van de jaren zestig allerlei anti-discriminatie wetten – *Race Relations Acts* – tot stand gekomen. Een vrij zwaar accent ligt op het via juridische weg bevorderen van gelijke kansen en non-discriminatie. Ook behoort positieve actie tot de mogelijkheden en zijn er tal van bedrijven die op vrijwillige basis een positieve actiebeleid voeren (Kruyt en Niessen 1997). Daaromheen is een uitgebreid institutioneel netwerk gecreëerd om gelijkheid van kansen en non-discriminatie te bevorderen.

Het integratiebeleid op nationaal niveau wordt uitgevoerd door de *Home Office*. Beleid voor toelating, verblijf, nationaliteit en discriminatiebestrijding is bij dit ministerie geconcentreerd.

Een belangrijke instelling is de onder het *Home Office* ressorterende – maar onafhankelijke, want bij wet ingestelde *Commission for Racial Equality* (CRE). Deze heeft bevoegdheid om onderzoek in te stellen naar rassendiscriminatie, verleent rechtsbijstand aan slachtoffers daarvan, verdeelt subsidies over lokale organisaties en adviseert de regering. De CRE heeft een netwerk van lokale *Race Equality Councils* opgezet (Kruyt en Niessen 1997).

Op lokaal niveau werden met het oog op de uitvoering van het beleid van non-discriminatie en gelijke kansen zgn. *Race Relations Units* opgericht, voor monitoring, advisering van lokale overheden en het verdelen van middelen over organisaties van minderheden. Sinds midden jaren negentig worden deze eenheden steeds meer omgevormd tot algemene *Equality Units* of *Equal Opportunity Units*, met ook vrouwen en gehandicapten als doelgroepen. Bij deze mainstreaming is *diversity management* de sleutelterm. *Issue orientation* en diversiteit hebben de plaats ingenomen van etniciteit en groepsdenken (Europaforum Wien 2002).

4.1.2 Onderwijs en beleid

Het Onderwijsbeleid is in het Verenigd Koninkrijk in belangrijke mate gedecentraliseerd, maar de centrale overheid heeft daarbij een belangrijke kaderstellende, stimulerende en ook sturende rol. Onder de regering-Blair is de rol van de centrale overheid op het terrein van achterstandsbestrijding van groter belang geworden.

Overheidsmiddelen worden vanuit de centrale overheid, door het Department for Education and Skills (DfES), toegewezen aan de lokale onderwijsautoriteiten van grote districten en regio's. Deze lokale onderwijsautoriteiten (Local Education Authorities) hebben in principe grote vrijheid bij de besteding van deze middelen. Deze vrijheid wordt evenwel ingeperkt door het verplichte *National Curriculum*. Alle kinderen in de leeftijd van 5 tot 16 jaar volgen verplicht dit curriculum (Broeder en Extra 1997).

Het onderwijs is territoriaal gedecentraliseerd. Local Education Authorities (LEA's) zijn verantwoordelijk voor bekostiging van scholen onder hun bevoegd gezag; het zijn gekozen organen van de gemeenten. LEA's zijn in feite grote, regionale onderwijsbegeleidingsdiensten (Broeder en Extra 1997: 74). Zij krijgen hun algemene middelen uit (een deel van) de opbrengsten van de lokale belastingen en uit de *Revenue Support Grant* van de nationale overheid. LEA's zijn verplicht om tenminste 80% van hun begrootte uitgaven voor personeel en materiaal op basis van leerlingen-aantallen aan de scholen toe te delen. Ze mogen bij de besteding van de overige 20% hun eigen toedelingsmaatstaven hanteren (Onderwijsraad 2001: 101)

Het accent in het Brits integratiebeleid op het terrein van onderwijs ligt op de beheersing van de Engelse taal. Bestrijding van onderwijsachterstanden staat voorop. Er is nauwelijks ruimte voor onderwijs in eigen taal en cultuur van minderheden, of uitsluitend als een afhankelijke doelstelling: indien verwacht wordt dat het bijdraagt tot taalvaardigheid in het Engels (Broeder en Extra 1997: 70).

Niet alleen op het vlak van taal, maar ook op dat van religie is er weinig ruimte voor diversiteit in het onderwijs. Godsdienstonderwijs wordt in het Verenigd Koninkrijk gegeven aan de hand van een *agreed syllabus* die wordt opgesteld door een *Agreed Syllabus Conference*, een door de *Local Education Authorities* samengestelde commissie. Sinds de *Education Reform Act* van 1988 moet het godsdienstonderwijs «mainly Christian» van karakter zijn en is er geen ruimte meer voor onderwijs op andere dan christelijke basis (Sunier en Meyer 1997).

Mede omdat in het onderwijs op staatsscholen weinig ruimte is voor islamitisch godsdienstonderwijs hebben moslimgemeenschappen in Engeland geprobeerd eigen scholen op islamitische grondslag te stichten. Dit is wel mogelijk gebleken voor privé-scholen, die niet door de overheid worden gefinancierd. Naast de privé-scholen en de staatsscholen is er ook een schooltype dat ongeveer overeenkomt met de Nederlandse bijzondere scholen: scholen met een *voluntary-aided* (VA)status. Het zijn in de praktijk vooral christelijke scholen en een aantal joodse. Aanvragen van islamitische scholen voor zo'n status stuiten tot nu toe op «een onverzettelijke houding van het ministerie van Onderwijs en worden keer op keer afgewezen» (Sunier en Meijer 1997: 112).

Met het oog op het bestrijden van onderwijsachterstanden bestaan tal van regelingen op grond waarvan extra middelen voor onderwijs kunnen worden toegekend. Hier beperken we ons tot enkele regelingen die van toepassing zijn in Engeland⁵⁹.

- *Additional Educational Needs (AEN)* middelen (uit het *Standard Fund*). Deze AEN-middelen worden toegekend op basis van drie indicatoren: eenoudergezinnen, uitkeringstrekkers en etnische minderheden.
- *Ethnic Minority and Traveller Achievement Grant (EMAG)*. Deze vormt een van de 31 specifieke uitkeringen uit het *Standard Fund* in het kader van *Special Educational Needs (SEN)*. De EMTAG heeft tot doel (1) tegemoet te komen aan de onderwijsbehoeften van leerlingen voor wie Engels de tweede taal is en (2) de onderwijsprestaties te verbeteren van etnische groepen die het risico lopen onder de maat te presteren. De EMTAG wordt op aanvraag van de LEA toegekend door het ministerie van onderwijs. Daartoe moet de LEA een plan indienen waarin het doel en de verwachte resultaten van het voorrangbeleid worden uiteengezet. De SEN-uitkeringen zijn van belang voor maatregelen gericht op het aanpakken van onderwijsachterstanden in het algemeen.
- Artikel 11 middelen: middelen op grond van artikel 11 van de *Local Government Act 1966*. Op grond van dit artikel kunnen gemeenten bij de regering salariskosten claimen voor functies die te maken hebben met de aanwezigheid van substantiële aantallen Gemeenebest-immigranten.

Naast deze regelingen zijn er onder de regering-Blair enkele nieuwe programma's ontwikkeld op basis waarvan eveneens extra middelen voor onderwijs in achterstandsgebieden kunnen worden verkregen onder bepaalde omstandigheden. De regering-Blair heeft enkele omvangrijke programma's ontwikkeld om onderwijsachterstanden, slecht presterende scholen en sociale uitsluiting aan te pakken. Hieronder zullen we enkele belangrijke programma's behandelen.

*Education Action Zones (EAZ's)*⁶⁰

Education Action Zones (EAZ) zijn in 1997 als nieuwe initiatieven geïntroduceerd in de nota *Excellence in Schools*. Op centraal niveau zijn voor het aanpakken van de cumulatie van problemen in bepaalde gebieden *Education Action Zones* aangewezen. De scholen in de zones werken in «partnership» samen met ouders, bedrijven en andere betrokkenen op lokaal niveau. Ook de LEA's zijn erbij betrokken. Een EAZ omvat doorgaans 20 scholen, waaronder 2 of 3 scholen voor secundair onderwijs, 16 of 17 scholen voor basisonderwijs en 1 school voor speciaal onderwijs. Het doel van het programma is om in gebieden met slechte schoolprestaties of achterstanden door middel van innovatieve methoden en strategieën het onderwijsniveau en onderwijsdeelname te verhogen en de lage levensverwachtingen aan te pakken. In deze gebieden moeten door een geïntegreerde aanpak en in samenwerking met lokale partners zaken als spijbelen, jeugdcriminaliteit, zittenblijven en schooluitval worden vermindert. De problemen worden niet alleen via onderwijs aangepakt, maar ook via kinderopvang, de gezondheidszorg, de sociale dienst en welzijnsinstellingen.

⁵⁹ Bron: Onderwijsraad 2001:100-102; Broeder en Extra 1997.

⁶⁰ Bron voor deze paragraaf: OFSTED 2003 en website «The Standard Site» van het ministerie van onderwijs over EAZ's: <http://www.standards.dfes.gov.uk/eaz/>.

Elke zone wordt geleid door een *action forum*, waarin de belangrijkste partijen (scholen, LEA, ouders, partners uit het bedrijfsleven, lokale en buurtorganisaties) vertegenwoordigd zijn. Het betreft een wettelijk erkende (*statutory*) organisatievorm die het door het ministerie van onderwijs goedgekeurde *action plan* moeten implementeren. Het forum

wordt geleid door een *zone director*, die belast is met het dagelijks management in de zone. Bij EAZ's ligt het accent op het stimuleren van creatieve en vernieuwende maatregelen, *partnership* met het bedrijfsleven en andere organisaties, het aansluiten bij de behoeften van de bredere omgeving van de scholen en het bieden van kansen voor *lifelong learning*. Alleen vernieuwende activiteiten binnen de EAZ's komen voor centrale bekostiging in aanmerking (dus niet activiteiten waarvoor specifieke uitkeringen uit het *Standard Fund* worden verstrekt).

In 1998/1999 werd gestart met de eerste ronde van 25 EAZ's. Een tweede ronde van 47 zones nam zijn aanvang in september 2000. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de zones voor een periode van 3 jaar zouden lopen, maar de looptijd van de meeste zones is verlengd tot 5 jaar. Daarna moet elke EAZ ofwel een zone worden binnen het *Excellence in Cities* programma ofwel omgevormd worden in een *Excellence Cluster* (een EiC programma voor een kleiner actiegebied met een cumulatie van achterstanden).

*Excellence in Cities (EiC)*⁶¹

Het EiC programma is een ander programma gericht op het verbeteren van het onderwijsniveau van scholen en het bevorderen van sociale integratie («social inclusion») in de grote steden en in gebieden met vergelijkbare stedelijke problemen. Het programma moet functioneren naast andere programma's op het terrein van stadsvernieuwing (zoals de *Neighbourhood Regeneration Strategy*). De eerste fase is in 1999 van start gegaan met een driejarig aanvangsprogramma (in 6 grote conglomeraats: Inner London, Birmingham, Manchester/Salford, Liverpool/Knowsley, Leeds/Bradford en Sheffield/Rotherham). In deze eerste fase waren 25 LEA's betrokken en 438 middelbare scholen. In twee daarop volgende fasen waren 33 LEA's en 600 middelbare scholen betrokken. Het programma wordt nu ook uitgebreid naar basisscholen in enkele EiC gebieden, naar kleine clusters van scholen in gebieden met ernstige deprivatie (*Excellence Clusters*) en naar het aanbod voor de niet meer leerplichtige jongeren (*post-16 provision* en het programma van *Excellence Challenge*, gericht op grotere participatie van jongeren uit gedepriveerde milieus aan het hoger onderwijs).

De EiC strategie omvat de volgende zeven elementen:

- *Learning Mentors*: verzekeren dat alle middelbare scholieren toegang hebben tot een netwerk van professioneel opgeleide mentoren.
- *Learning Support Units*: eenheden in scholen buiten de klas waar kinderen die door hun gedrag verstorend werken in de klas, intensief begeleid kunnen worden bij hun gedragsverbetering.
- *City Learning Centres (CLC's)*: ICT centra in middelbare scholen
- *Beacon Schools*: dit zijn scholen die als de beste van het land worden aangemerkt en hun *best practices* delen met andere scholen.
- *Specialist Schools*. In *partnership* met sponsors uit de private sector en met overheidssteun kunnen scholen een eigen identiteit ontwikkelen door zich te specialiseren op een van de volgende terreinen: «arts, business en enterprise, engineering, humanities, languages, mathematics en computing, music, science, sports and technology». Natuurlijk moet wel voldaan worden aan de eisen van het *National Curriculum*.
- *Small Education Action Zones*: kleine zones gericht op het ondersteunen van scholen bij het bereiken van «excellence» door een cultuur van kansen, presteren en hoge verwachtingen.
- *Gifted and Talented programmes*: programma's gericht op verbetering

⁶¹ Bron: OFSTED 2003 en de website van het ministerie van onderwijs over EiC: <http://www.standards.dfes.gov.uk/excellence/>.

van de prestaties en motivatie van de meest getalenteerde 5 tot 10% van de middelbare school leerlingen.

Small Education Action Zones (SEAZ's) liggen in EiC gebieden. Ze verschillen van grote EAZ's doordat ze zowel statutair als niet-statutair kunnen worden ingesteld. Het niet-statutaire model is duidelijk het voorkeursmodel. In dat geval gaat het om zones die deel zijn van de managementarrangementen van het totale EiC-samenwerkingsverband. Het voordeel hiervan is vooral dat het deze kleine zones van een deel van de administratieve lasten ontdoet.

Evaluatie EAZ en EiC programma

In de effectmeting van de EAZ en EiC programma's over een periode van twee jaar door de Britse onderwijsinspectie OFSTED, wordt geconcludeerd dat beide programma's over het algemeen bevorderlijk zijn voor verbetering van de scholen in achterstandswijken in vergelijking met scholen die buiten de zones vallen. Ook blijkt dat de programma's de kansen, prestaties en het zelfvertrouwen van leerlingen verhogen, uitval verminderen en de onderwijsdeelname verhogen en dat ze leraren effectiever in staat stellen ondersteuning te bieden aan de zwakkere leerlingen (OFSTED 2003). Er blijft evenwel een grote kloof bestaan tussen de resultaten van leerlingen in scholen in achterstandswijken en het nationale gemiddelde. Met name binnen het basisonderwijs leiden de programma's tot verbetering van de prestaties van leerlingen. Het blijkt dat het EiC programma meer effect sorteert op de verbetering van het onderwijsniveau in middelbare scholen dan het EAZ programma.

Het OFSTED-onderzoek maakt duidelijk dat het *Excellence in Cities* programma de samenwerking tussen scholen en lokale onderwijsautoriteiten (LEA's) heeft versterkt. Het meest succesvolle onderdeel van het EiC programma is dat van de *Learning Mentors*. Dit onderdeel heeft de meerderheid van de scholen in staat gesteld de kwaliteit van de geboden ondersteuning aan slecht presterende, ongeïnteresseerde of zwakkere leerlingen te verbeteren (OFSTED 2003: 3). Ook slagen middelbare scholen er in om een uitdagender leeromgeving te scheppen voor leerlingen die meer in hun mars hebben (*gifted and talented pupils*). In basisscholen zet die cultuuromslag zich in mindere mate door. Ook de *Learning support units* (in het kader van EiC programma's) in middelbare scholen blijken over het algemeen goed te werken met het oog op het bevorderen van onderwijsdeelname, het aanpakken van onvrede, het verbeteren van het gedrag van leerlingen en het verminderen van uitval.

De meeste EAZ's van de eerste ronde hadden in eerste instantie maar een beperkt effect gehad. De ambities waren te hoog en de maatregelen waren niet specifiek genoeg. Daarna is er veel verbeterd aan het management van de zones. Nu concludeert OFSTED dat de EAZ's bevorderlijk zijn geweest voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden en het uitwisselen van goede ideeën tussen scholen. Ook zijn er binnen enkele EAZ's zeer productieve contacten gelegd met bedrijven. EAZ's blijken vooral effect te hebben in het aanpakken van desinteresse en het bevorderen van deelname aan het onderwijs, en in mindere mate heeft het geleid tot het verhogen van de onderwijsprestatie in met name het middelbaar onderwijs (OFSTED 2003: 4).

De succesvolle implementatie van beide programma's blijkt sterk afhankelijk van de kwaliteit van het schoolleiderschap. Hiervoor was aanvankelijk te weinig aandacht in beide programma's (OFSTED 2003: 4).

SureStart

Ook voert het ministerie van onderwijs beleid gericht op de stimulering van voor- en vroegschoolse ontwikkeling en educatie (VVE). Een van de bekendste VVE-programma's is dat van *SureStart*. Dit is een overheids-initiatief dat erop is gericht jonge kinderen (van 3 tot 6 jaar) betere levenskansen te geven. Het is gericht op verbetering van gezondheid en welzijn van gezinnen met jonge kinderen.

14–19 jarigen

Van recentere datum is het beleid voor 14–19 jarigen. Het probleem waarop dit beleid zich richt is dat te veel jongeren in de kritische levensfase van 14 tot 19 jaar hun interesse in het onderwijs verliezen, met *drop out* of onderprestatie als gevolg. Dit ligt mede aan het Engelse onderwijssysteem, meent de regering⁶². De doelgroep moet weer gemotiveerd worden door en geïnteresseerd worden aan het onderwijs. Op langere termijn zou het onderwijssysteem ook herzien moeten worden. In het kader van dit programma worden onder meer zogenaamde *14–19 Pathfinder*-projecten gesubsidieerd, initiatieven om de doelgroep weer te motiveren voor het onderwijs en werk.

4.2 Birmingham

4.2.1 Context

Aantal inwoners

Ca. 960 000 (Perchinig 2001)

Birmingham is met een bevolking van zo'n miljoen inwoners de tweede stad van het Verenigd Koninkrijk, na Londen (Europaforum Wien 2002).

Aantal minderheden en nakomelingen

Etnische minderheden maken zo'n 30% van de bevolking uit. In het jaar 2000 was bijna 50% van de schoolbevolking uit een minderheidsgroep afkomstig. Het betreft de voor Engeland typische etnische minderheidsgroepen: Indiërs, Pakistani, Bengalen en minderheden met een Caribische of Chinese afkomst. Het gaat vooral om gevestigde migrantengroepen; veel migranten zijn al van de tweede of zelfs derde generatie (Europaforum Wien 2002).

Situatie minderheden en beleid⁶³

In ruimtelijke zin is sprake van concentratie van etnische minderheden in wijken in de binnenstad met relatief slechte woningen. In zeven van de 39 buurten bestaat de bevolking voor de helft uit minderheden, in drie buurten bestaat die zelfs voor tweederde uit minderheden. Bovendien is er sprake van concentratie van bepaalde etnische groepen in bepaalde buurten.

Er worden in Birmingham tal van initiatieven ontplooid op het terrein van stadsvernieuwing («regeneration»).

De etnische minderheidsgroepen zijn goed georganiseerd in Birmingham. In 1995 registreerde de *Race Relations Unit* in de stad 375 organisaties.

Birmingham heeft een lange traditie van institutionele vormgeving van zijn *race relations policy*. Sinds het eind van de jaren zestig zijn er verschillende bemiddelende organisaties ingesteld tussen de gemeente en de minderheidsgroepen. Deze konden niet voorkomen dat zich in

⁶² DfES (2003). *14–19: opportunity and excellence*.

⁶³ Deze paragraaf is primair gebaseerd op informatie over Birmingham in: Europaforum Wien 2002.

Birmingham in het midden van de jaren tachtig ernstige rassenrellen voordeden. Daarna werd een *Standing Consultative Forum* (SCF) opgericht, als centraal orgaan voor de afstemming tussen het stadsbestuur en vertegenwoordigers van minderheden. Vanaf midden jaren negentig werden etniciteit en behoren tot een minderheidsgroep als organisatieprincipe voor het gelijkheidsbeleid van de stad ondergraven door de toenemende differentiëring binnen de minderheidsgroepen, doordat een tweede of derde generatie naar voren trad met andere behoeften en wensen, en door kritiek op de representativiteit van de meestal oudere, mannelijke vertegenwoordigers van de gemeenschappen en kritiek op de patronagestructuren.

In 1996 werd de *Race Relations Unit* geïntegreerd met de eenheden voor vrouwen en gehandicapten, tot een *Equalities Division*. In 1999 werd ook het op groepslidmaatschap gebaseerde consultatiesysteem dat met de SCF verbonden was afgeschaft. Gestart werd met een *Birmingham Race Action Partnership* (BRAP), een op themavelden georiënteerd samenwerkingsmodel. Vertegenwoordigers van minderheden vatten samen met experts op deelgebieden (*community advocates*) problemen aan. Er zijn *Community Action Forums*, waarbij met alle betrokkenen naar oplossingen voor problemen wordt gezocht. De vijf fora voor actie hebben betrekking op: gezondheid, onderwijs, kwalificering en arbeidsmarkt, cultuur en sport, en veiligheid en strijd tegen criminaliteit.

Birmingham voert al decennia lang een beleid van gelijke kansen en non-discriminatie. Op dit terrein heeft de stad zich allerlei meetbare doelstellingen gesteld. De doelstelling dat 20% van het personeel van de gemeente uit leden van etnische minderheidsgroepen bestaat is inmiddels gehaald. Nu richt het beleid van positieve actie zich op bepaalde ondervertegenwoordigde minderheidsgroepen en doorstroming naar hogere functieniveaus.

4.2.2 Onderwijsbeleid

Ook binnen het huidige onderwijsbeleid is sprake van een tendens naar «mainstreaming of equalities», in tegenstelling tot allerlei specifieke maatregelen voor allerlei specifieke groepen (Perching 2001: 458).

In Birmingham is in 1998 een *Education Equalities Unit* (EEU) opgezet, gericht op het adviseren over en ondersteunen en monitoren van de aanpak van vraagstukken van ongelijkheid (met betrekking tot minderheden, vrouwen, gehandicapten) op het terrein van de *Birmingham Education Service*. In een *Equality Action Plan* worden jaarlijks de doelen en tussenstappen voor het gelijkheidsbeleid op het terrein van onderwijs vastgelegd (Perchinig 2001)

In 1999 werd de *Birmingham Advisory School Service* (BASS) opgericht. Deze geeft advies op het terrein van strijd tegen racisme, ondersteunt werkgroepen van ouders en leraren die op scholen racisme aan de kaak willen stellen en ontwikkelen hiervoor materiaal (Perchinig 2001).

In Birmingham worden lokale programma's van EAZ en EiC ontwikkeld en geïmplementeerd.

Education Action Zones

In Birmingham zijn twee EAZ's, in wijken met sociale, economische en onderwijsachterstanden: Kitts Green/Shard End en Nechells/Aston. In deze

gebieden worden voorwaarden geschapen voor buurtvernieuwing, gecentreerd rond scholen.

Excellence in Cities (EiC)

Birmingham Excellence in Cities Partnership omvat 78 middelbare scholen en 14 speciale scholen (Gardiner 2000). Het EiC-programma omvat de eerder genoemde hoofdelementen van de nationale EiC strategie.

De *Birmingham LEA* ondersteunt verschillende initiatieven die relevant zijn voor etnische minderheidsgroepen en nieuwkomers, zoals:

- het aanbieden van *English as Additional Language* (EAL). Steun voor leerlingen uit etnische minderheidsgroepen door middel van «partnership teaching» in reguliere klassen;
- steun aan nieuwkomers inclusief asielzoekers en vluchtelingen-kinderen in scholen;
- EiC (*Excellence in City*) *partnership* initiatieven, onder meer gericht op het verhogen van de prestaties van leerlingen uit minderheidsgroepen door het aanbieden van *Learning Mentors* in scholen;
- EiC-initiatieven om «Gifted and Talented» leerlingen te ondersteunen.
- aanbod van *Community languages* onderwijs (moedertaalonderwijs) in de scholen van de stad;
- initiatieven om slechte prestaties van jongens van bepaalde minderheidsgroepen (Pakistaanse en Bengalese jongens) aan te pakken; en
- maatregelen om de slechte prestaties onder Afro-Caribische kinderen en kinderen uit huwelijken van *mixed race* aan te pakken.

In Birmingham zijn 5 kleine EAZ's ingesteld (in Kingstanding, Highgate, Harborne, Kings Norton en Quinton), elk rondom een middelbare school met de basisscholen er omheen die de leerlingen aanleveren. Binnen de EiC strategie werken *LEA Birmingham* en de scholen samen om het onderwijsniveau te verhogen. Doel van de kleinere EAZ's is een intensieve focus op meer problematische gevallen.

4.2.3 *Learning Mentors* project

Een mooi voorbeeld van een succesvol project zowel nationaal (binnen het EiC programma) als binnen Birmingham vormt het *Learning Mentors* programma als onderdeel van de EiC strategie⁶⁴. Zo wordt in het OFSTED rapport de *learning mentors* in the Yew Tree Primary School in Birmingham als een *best practice* op dit terrein aangehaald (OFSTED 2003: 24).

Sinds het eind van de jaren negentig is een *Learning Mentors* project gestart in Birmingham. *Learning Mentors* of onderwijsmentoren moeten individuele sociale ondersteuning bieden aan leerlingen met problemen. Het doel is zowel het onderwijsniveau te verhogen als spijbelen en sociale uitsluiting («social exclusion») te voorkomen. Tevens zorgen ze ervoor dat leerkrachten zich op hun kerntaken kunnen richten, doordat de mentoren de andere problemen aanpakken.

⁶⁴ Bronnen: Education Service, BASS, 2002, *Birmingham Excellence in Cities Partnership: Strategic Plan 2002*; de *Learning Mentors* page op de website Birmingham Grid for Learning (BGfL), www.bgfi.org *The Birmingham Education Service Learning Mentors' information Site*, en Birmingham LEA 2002.

Er zijn zo'n 200 *Learning Mentors* en *Assistent Learning Mentors* aangesteld in Birminghamse scholen (Gardiner 2000). De stad controleert de kwaliteit van het *Learning Mentor Project*, financiert het en adviseert scholen over de inzet van mentoren. Onderwijsmentoren worden vanuit alle geledingen van de samenleving geworven (inclusief onder leraren, sociale werkers, jongerenwerkers, politie). De opleiding wordt nationaal

georganiseerd. Zij worden in scholen aangesteld. Binnen scholen is er een coördinator die aan kinderen met problemen een geschikte onderwijsmentor toewijst. Binnen de LEA Birmingham is er een coördinerende mentor. Daarnaast is er een *Mentoring Strategy Group*, een stuurgroep voor de ontwikkeling van het project. Naast *Learning Mentors* zijn er ook *Assistant Learning Mentors* werkzaam.

Learning Mentors hebben binnen scholen tot taak jongeren te helpen bij het overwinnen van barrières bij de scholing, zowel binnen als buiten de school. Ze sporen binnen de school leerlingen op die ondersteuning nodig hebben en stellen vervolgens een actieplan op. De gestelde doelen van het actieplan moeten ze realiseren via het ontwikkelen van een mentorrelatie met kinderen, inclusief het onderhouden van contact met het gezin of de verzorgers en het bevorderen van positieve betrokkenheid van het gezin. Ze moeten moeilijke en gevoelige zaken aanpakken, zoals het ondersteunen van leerlingen bij onzekerheden over hun seksualiteit, intimidatie, (raciale) pesterijen, sterfgevallen in de familie, drugsgebruik. Kortom, het is emotioneel geladen en zeer uitdagend werk (Gardiner 2000). Ze kunnen fungeren als rolmodel, adviseur, vriend, vertrouweling. Ze werken samen met andere instanties die ondersteuning kunnen geven, zoals vrijwillige mentoren in buurten, welzijnsinstanties, jongerenwerkers en reclassering.

Het *Learning Mentors* programma is in eerste instantie gericht op het middelbaar onderwijs. Voorrang hebben kinderen met meervoudige achterstanden. Daarnaast is er ook een *pilot* gestart voor *Learning Mentors* in het basisonderwijs (*primary EIC Learning Mentor pilot*), waaraan Birmingham deelneemt. De *Learning Mentors* in het basisonderwijs focussen op het ondersteunen van kinderen bij de verschillende overgangen: van de voorschoolse fase naar school, tussen verschillende klassen, en de voorbereiding op het middelbaar onderwijs.

4.3 Manchester

4.3.1 Context

Aantal inwoners:

420 000

Aantal migranten en nakomelingen:

18% van de bevolking bestaat uit minderheden. Minderheden zijn net als elders in Engeland uit het Indische subcontinent en Caribische gebied afkomstig, met relatief veel Pakistani en Bengalen (geworven voor de textielindustrie) en een belangrijke Chinese minderheid. Er is sprake van relatief sterke residentiele segregatie, ook naar herkomstgroepen.

Situatie minderheden en beleid

Net als in Birmingham ligt het accent in het beleid op non-discriminatie, gelijke kansen, positieve actie en participatie en consultatie van minderheden (Europaforum Wien 2002).

In vergelijking met Birmingham is sprake van een meer continue, zich evoluerende lijn van *race relations policy*. Manchester kent tegenwoordig een op thema's gerichte benadering van *partnerships*, van afstemming tussen de verschillende actoren in de stad. Net als in Birmingham is er sprake van *mainstreaming* van het beleid van gelijke kansen. In Manchester is de *Equality Unit* zelfs opgeheven en is het thema onder de

verantwoordelijkheid gebracht van de *Deputy Leader* van de gemeenteraad (quasi vice-burgemeester).

Manchester kent vele achterstandswijken. Zo'n driekwart van de 33 wijken van Manchester valt binnen de 10% van de «most deprived wards» in Engeland en Wales (Ofsted en Audit Commission 2003). In de verschillende buurten lopen projecten van stadsvernieuwing.

In de buurten van East Manchester loopt sinds 1999 een zeer ambitieus en omvangrijk project van stedelijke herstructurering, dat in 10 tot 15 jaar dit stadsdeel weer leefbaar en vitaal moet maken. Nu worden de buurten van East Manchester gekenmerkt door een cumulatie van achterstanden (hoge werkloosheid, laag opleidingsniveau, armoede cultuur), onveiligheid en criminaliteit, een teruglopende bevolking door leegloop en een hoge en toenemende leegstand van woningen. De bevolking in de wijken is overheersend blank (88%), maar wel is sprake van een recente toename van het aantal asielzoekers en vluchtelingen in East Manchester⁶⁵.

4.3.2 Onderwijsbeleid

Het onderwijsniveau en de onderwijsresultaten van de bevolking van Manchester zijn relatief laag voor Engeland. Daardoor krijgt de gemeente/LEA relatief veel middelen voor het uitvoeren van maatregelen om de onderwijsachterstanden aan te pakken. Prioriteiten in het *Education Development Plan 2002–2007* van de *Manchester City Council* zijn onder meer het verbeteren van de resultaten van voor- en vroegschoolse educatie, verhoging van de onderwijsresultaten van leerlingen, stimuleren van leerlingen die onder hun capaciteiten presenteren en extra steun voor slecht presterende scholen. Het *Education Development Plan* bevat onder andere concrete, meetbare streefdoelen voor het bevorderen van de prioriteiten. Zelfs voor de 10 belangrijkste minderheidsgroepen worden afzonderlijke *targets gesteld inzake na te streven niveaus van Engels en Wiskunde voor KeyStage 2, KeyStage 3*⁶⁶ en het GCSE (*General Certificate of Secondary Education*) in 2004.

Enkele belangrijke projecten en programma's voor het verbeteren van het onderwijsniveau van de stad zijn.

- twee *Education Action Zones* (die lopen tot 2004)
- een *Excellence in Cities* strategie
- *SureStart* projecten in verschillende wijken

In Manchester is een *Ethnic Minority Achievement Service* (EMAS) voor het monitoren van de ontwikkeling van de positie van etnische minderheden en voor het ondersteunen van de beleidsvorming. Daarnaast verdelen ze ook bepaalde *grants* voor organisaties van etnische minderheidsgroepen.

4.3.3 EMEAZ

In het vervolg zullen we ons concentreren op een voorbeeld van stedelijke onderrwijservaring in Manchester de *East Manchester Education Action Zone* (EMEAZ). Het gehele, geïntegreerde project en de nauwe verbinding met de omvattende en ambitieuze herstructureringsoperatie zijn op zichzelf al interessant. Daarnaast omvat het EMEAZ interessante onderdelen. Weliswaar woont in East-Manchester een overheersend blanke bevolking, maar de problemen waarmee het onderwijs in deze buurten te maken krijgt zijn grotendeels dezelfde als die in «zwarte» achterstands-

⁶⁵ Gegevens verkregen via de directeur van de East Manchester Education Action Zone, Steve Edwards.

⁶⁶ Keystage 2: de vier hoogste klassen van de basisschool; Keystage 3: de eerste drie klassen van de middelbare school. Zie de schematische weergaven van het Engelse onderrwijs-systeem op de site van Eurydice: www.eurydice.org/eurybase/frameset_eurybase.html.

wijken. Ook problemen met het verschil tussen de thuis- en schooltaal en thuis- en schoolcultuur doen zich voor in deze arbeiderswijken.

De EMEAZ is nauw verbonden met het omvangrijke stadsvernieuwingsproject in dit stadsdeel. De nauwe band tussen onderwijsachterstandsbeleid met een stadsvernieuwingsproject is vrij uniek voor een EAZ.

Het plan voor de herstructurering is uiteengezet in «NewEastManchester – A new town in the city» (2002). Het verhogen van het kwalificatieniveau door het onderwijs is een belangrijk element van de strategie om East Manchester weer leefbaar en economisch vitaal te maken. New East Manchester Ltd. is de drijvende kracht achter het herstructureringsprogramma. Bij de ontwikkeling en uitvoering van de herstructureringsoperatie wordt samengewerkt met de verschillende overheden, terwijl de lokale gemeenschap en de private sector erbij betrokken wordt. Verbetering van het onderwijs is een belangrijk onderdeel van de herstructureringsoperatie. Zonder verbetering van het onderwijs zullen buurtbewoners blijven wegtrekken en zal het moeilijk zijn nieuwe bewoners aan te trekken. De doelstelling van economische revitalisering vereist bovendien een beter gekwalificeerde bevolking. De uiteindelijke doelstelling wat betreft onderwijs binnen het herstructureringsprogramma is het opzetten van een onderwijsstructuur die op termijn onderwijsresultaten boven het landelijke gemiddelde oplevert (terwijl ze nu onder de standards ligt, niet alleen landelijk maar ook voor Manchester).

In het kader van de herstructureringsoperatie in East Manchester zijn op het onderwijsvlak drie hoofdgebieden onderscheiden waarop verbetering moet worden doorgezet⁶⁷:

1. *Raising attainment and school improvement,*
2. *Promoting inclusion,*
3. *Community and lifelong learning.*

1. Het verhogen van schoolprestaties en verbeteren van scholen. Dit moet worden bevorderd door:

- *Sure Start* programma's (programma's van voor- en vroegschoolse educatie) uitbreiden naar andere wijken.
- Voortbouwen op ervaring die met EMEAZ wordt opgedaan en verspreiding daarvan naar andere scholen.
- Modernisering van de onderwijsinfrastructuur (fysiek en ICT).

2. *Inclusion* bevorderen

- Uitbreiding en integratie van *Excellence in Cities*-programma. Het EiC programma dat in alle middelbare scholen loopt dient, uitgebreid te worden naar alle basisscholen in East Manchester, zodat ook voor deze scholen een kader beschikbaar komt voor onder meer *learning mentors* en *learning support units*. Het EiC programma dient ook beter geïntegreerd te worden in de herstructureringsoperatie, onder andere door steun van andere instanties bij het aanspreken van ouders of verzorgers op het spijbelen en schoolverzuim van hun kinderen en door «neighbourhood agreements about standards of behaviour that are consistent with expectations in schools».
- Oplossingen vinden voor het probleem van vele verhuizingen (en dus wisselende schoolbevolking) in het stadsdeel.
- *Breakfast clubs*, ontbijtochtenden, waarbij kinderen op school kunnen ontbijten en tegelijk allerlei spelletjes en andere bezigheden kunnen doen.

⁶⁷ De uiteenzetting in deze paragraaf is gebaseerd op het rapport «NewEastManchester – A new town in the city» (2002) www.neweastmanchester.com in combinatie met het *East Manchester Education Action Zone Action Plan 2001–2*. (www.eastmanez.co.uk)

3. *Lifelong learning* en *Community learning* Dit hoofdgebied bevat verschillende actiegebieden:

- Volwasseneneducatie voor de ouders en het verhogen van de ouderparticipatie aan het onderwijs. Hieronder vallen diverse maatregelen om de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs te bevorderen, onder meer door het ontwikkelen van *neighbourhood schools*, scholen die in de buurt zijn geïntegreerd (een soort brede scholen). Ook hierachter schuilt weer een nationaal programma. Een *best practice* in East Manchester is de St. Barnabas CE basisschool. Hier is de relatie tussen de school en de buurt aanzienlijk verbeterd door een gerichte strategie van onder meer koffieochtenden, maandelijkse uitjes met de ouders, deelname aan schoolfeesten, het aanbieden van cursussen aan ouders in het schoolgebouw, «Dads breakfast» en «Dads ICT course». De deelname aan ouderavonden is hierdoor aanzienlijk gestegen, evenals de aanwezigheid van de leerlingen in de lessen, en ouders stellen zich proactiever op tegenover de school⁶⁸.
- Het verbeteren van de *employability* van de jongeren, burgerschapsvorming en 16+-onderwijs. Het gaat hier om het aanpakken van het probleem dat aanzienlijke segmenten van de jongeren in deze buurten die tegen het einde van hun schoolcarrière weinig perspectieven zien, gedesillusioneerd raken en als gevolg daarvan voortijdig het onderwijs verlaten, werkloos worden en «fail to make a positive contribution to their local community» (NewEastManchester 2002). In dit kader lopen verschillende programma's:
 - Een programma binnen het nationale beleid voor 14–19 jarigen, een *14–19 Pathfinder* project in East-Manchester. Het staat een leerlinggecentreerde benadering voor, waarin de jongeren «relevanter» onderwijs krijgen. Zo wordt de laatste fase van het verplichte onderwijs (*Key Stage 4*) bij 13 jaar begonnen in plaats van bij 14 jaar. De leerlingen kunnen dan eerder een vakkenpakket kiezen. Bovendien wordt het spectrum voor te kiezen vakken verbreed, met ook vakken als ICT en meer beroepsgerichte vakken. Tevens kan flexibel worden omgegaan met de studieduur. Dit alles met het oog op de «individualisation of learning». Elke student krijgt een elektronisch *Individual Learning Plan*. De leerlingen krijgen bij dit alles advies en ondersteuning. Dit programma is in het voorjaar van 2003 van start gegaan.
 - Voor East Manchester is ook een *Sport Action Zone* goedgekeurd. Sport kan een belangrijke rol spelen bij het motiveren en verbeteren van de onderwijsdeelname. Het gaat niet alleen om sport en ontspanning zelf, maar ook om de kwaliteiten die dit bevordert (teamwerk enz.) en tevens om kwalificering voor aan sport gerelateerde beroepen. Voor East Manchester is dat interessant, omdat de voetbalclub van de Stad Manchester weer haar thuisbasis krijgt in dit deel van de stad.
 - Er is de intentie om het succesvolle *Creative Arts Partnerships for Education* (CAPE) programma verder te ontwikkelen. Het gaat hier om het ontwikkelen van creatieve vaardigheden bij ongemotiveerde jongeren. Zo hebben jongeren binnen het kader van CAPE programma het initiatief genomen tot een buurtkrantje en een buurt-radiostation, waarmee tegelijk het bredere herstructureringsprogramma wordt ondersteund.

⁶⁸ Informatie verkregen via Nikki Simpson, *Community Links Manager binnen het East Manchester Education Action Zone*.

4.4 Tot slot

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat er in het Verenigd Koninkrijk onder de regering-Blair heel wat gebeurt op het terrein van het aanpakken van achterstanden in het onderwijs. Het gaat om een veelvoud aan programma's om achterstanden te bestrijden en regelingen om subsidies te verkrijgen voor achterstandsgroepen in het onderwijs. Het accent ligt daarbij op algemeen onderwijsachterstandsbeleid in een gebiedsgewijze en geïntegreerd aanpak. Specifieke beleid voor etnische minderheden in het onderwijs is schaarser. Onderwijs in eigen taal en cultuur is een ondergeschoven kindje, in ieder geval binnen het landelijk beleid.

Het *Learning Mentors* programma lijkt nationaal en ook in Birmingham een succes te zijn. De individuele ondersteuning van «probleem»-leerlingen ter bevordering van hun onderwijsprestaties en ter voorkoming van spijbelen en marginalisering, blijkt aan een duidelijke behoefte binnen scholen in achterstandsbuurtten te voldoen. In Nederland lopen ook verschillende mentorenprojecten binnen het onderwijs. Toch kan ons inziens geleerd worden van het *Learning Mentors Project* in het Verenigd Koninkrijk in het algemeen en in Birmingham in het bijzonder. Het betreft hier een mentorenproject in het kader van een bredere actiestrategie (van *Excellence in Cities*), die op nationaal niveau wordt ondersteund door een opleidingsprogramma en een kader voor uitwisseling van *good practice* ervaringen. Het blijkt op korte termijn veel van de gewenste effecten te bevorderen (of dat op de langere termijn leidt tot betere doorstroming van de betreffende leerlingen, moet nog blijken). Het Engelse mentorenproject (en de EiC-strategie in het algemeen) kan aanknopingspunten bieden voor het systematisch en geïntegreerd aanpakken van de vele problemen in Nederland met schooluitval onder achterstandsgroepen, waaronder veel migrantenkinderen.

De East Manchester EAZ is interessant als voorbeeld van een programma van verbetering van het onderwijs in een achterstandsbuurt als onderdeel van een omvangrijk stadsvernieuwsprogramma. Een dergelijke combinatie van stedelijke herstructurering en verbetering van het onderwijs komt naar we weten in Nederland niet in deze samenhangende wijze voor. In Nederland komen regelmatig problemen voor bij de samenwerking tussen de verschillende sectoren van onderwijs, zorg en ruimtelijke ordening bij het aanpakken van problemen in achterstandswijken waar veel migranten zijn gehuisvest. Een nadere bestudering van het EMEAZ kan wellicht tot nieuwe inzichten leiden voor een betere afstemming en samenwerking bij het herstructureren van achterstandsbuurtten.

5. CONCLUSIE

De tour langs de verschillende landen en steden heeft een veelheid aan stedelijke voorbeelden opgeleverd gericht op de integratie in het onderwijs van allochtonen. In de conclusies bij de hoofdstukken hebben we steeds kort enkele leerzame aspecten van de verschillende voorbeelden voor Nederland aangegeven. In dit slothoofdstuk worden de belangrijkste conclusies gerecapituleerd. Eerst gaan we na in hoeverre de behandelde stedelijke onderwijservaringen ons iets kunnen leren over de zwakke punten van het Nederlandse beleid zoals we die in het eerste hoofdstuk kort hebben aangeduid. Vervolgens zullen we kort ingaan op de vraag naar de samenhang tussen sociaal-economische en sociaal-culturele dimensies van het integratiebeleid in de behandelde landen. We sluiten het hoofdstuk af met enkele losse observaties uit het onderzoek.

Laten we beginnen met de stedelijke ervaringen te vergelijken met het (onvolledige) lijstje met zorgpunten inzake het Nederlandse onderwijsbeleid zoals we dat hebben gepresenteerd in het eerste hoofdstuk (aan de hand van het Bronnenonderzoek Integratiebeleid (2003) van het Verweij-Jonker Instituut). Het ging om de volgende zorgpunten:

1. Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) programma's zijn niet eenvoudig goed te implementeren; er zijn problemen met de nagestreefde sluitende aanpak;
2. Discontinuïteiten en problemen met de overdracht tussen de verschillende schakels van de VVE;
3. Uitdoven van effecten van VVE na het einde van het programma;
4. Problemen met verbeteren van de effectiviteit van zwarte scholen;
5. Aandacht voor taalverwerving en voorbereiding op participatie aan de multiculturele samenleving op met name zwarte scholen;
6. Problemen met de opvang van neveninstromers;
7. Problemen met allochtone ouders bij school te betrekken;
8. Intersectorale benadering brede scholen;
9. Regierol gemeenten;
10. Schooluitval zonder startkwalificatie.

De behandelde stedelijke onderwijservaringen grijpen aan op vele van de genoemde zorgpunten (uitgezonderd punten 6 en 9). Programma's van voor- en vroegschoolse educatie (VVE) zijn we in alle drie de landen tegengekomen, al hebben we daaraan in Engeland weinig aandacht besteed. Het Interculturele taalstimuleringsprogramma in Essen is een voorbeeld van VVE. Het «totaalontwerp» en de geïntegreerde aanpak kan wellicht ook een oplossing bieden voor problemen zoals die in Nederland voorkomen met het uitdoven van de effecten en de juiste implementatie van het programma.

Beleid om scholen met concentraties achterstandsleerlingen waaronder veel migranten te verbeteren, heeft in alle landen veel aandacht. Eigenlijk hebben alle behandelde projecten betrekking op het verbeteren van de kwaliteit van zulke concentratiescholen. Het kan gaan om kleine projecten, zoals de Genste Brugfiguren die onder meer tot doel hebben ouders bij de school te betrekken. Daarnaast zijn er ambitieuze programma's. De East Manchester Education Action Zone biedt een mooi voorbeeld van een omvattende, intersectorale benadering. Hetzelfde geldt voor het Voorrangbeleid Brussel, al is de ambitie en de invalshoek hier gefocust op het verbeteren van de Nederlandse taalverwerving onder de leerlingen. Dit VBB moet zich bewijzen in extreem moeilijke sociale en onderwijskundige omstandigheden en kan daarom wellicht interessante

aanknopingspunten bieden voor het verbeteren van de taalverwerving in zwarte scholen in Nederland.

De invalshoek van taalverwerving is eveneens dominant in andere voorbeelden, zoals het Essense programma van Interculturele taalstimulering en de biculturele projecten van het Brusselse *Foyer*. Deze contrasten met de Nederlandse tendens van marginalisering van het onderwijs in allochtone levende talen en de nogal wisselende aandacht voor intercultureel onderwijs. Juist dat contrast maakt het leerzaam om ook naar deze voorbeelden te kijken. Een voor de hand liggende gedachte is dat de beste route om de Nederlandse taalverwerving onder migrantenkinderen op zwarte scholen te bevorderen bestaat uit zoveel mogelijk uren Nederlands. Maar de Essense en Brusselse stedelijke ervaringen zetten hierbij vraagtekens.

Het aanpakken van schooluitval zonder kwalificatie is een van de punten waarop het onderwijsmentorenproject in Birmingham is gericht. Het project is volgens de Britse onderwijsinspectie als een *best practice* te beschouwen. Het is des te interessanter doordat het ingekaderd is in lokale en landelijke programma's gericht op het verbeteren van de onderwijsresultaten op scholen in achterstandsbuurten. Het INA-project in Hamburg is gericht op een verdere stap in de onderwijs carrière van leerlingen, namelijk de voor migranten veelal moeizame overstap van onderwijs naar arbeidsmarkt. Innovatieve aspecten zijn de coherente ondersteuningsstructuur, de nauwe samenwerkingsrelaties met verschillende opleidingsinstanties (school, opleiding in het bedrijf, voorbereiding op opleiding in het bedrijf) en het preventieve karakter ervan.

De in het rapport beschreven voorbeelden kunnen dus aanknopingspunten bieden voor enkele zwakheden in het huidige Nederlandse beleid en zijn in die zin op te vatten als relevante stedelijke ervaringen.

De behandeling van het beleid in de verschillende landen en steden en de beschreven voorbeelden hebben tevens enig inzicht gegeven in de samenhang tussen sociaal-economische en sociaal-culturele dimensies van het integratiebeleid, een andere vraag in dit onderzoek. Er doen zich wat betreft de verschillende dimensies van integratiebeleid duidelijke nationale accenten voor in het beleid. Zo domineert in Engeland gelijkheid, bestrijding van achterstanden en non-discriminatie, terwijl in het beleid van de Duitse deelstaat NRW en in Essen veel aandacht wordt gegeven aan interculturele vraagstukken en beleidsdoelen. Het Vlaamse beleid staat hier tussenin. In NRW/Essen worden pogingen ondernomen tevens het moedertaalonderwijs meer te integreren in het reguliere onderwijsaanbod. In Engeland is daar nauwelijks aandacht voor terwijl het Brusselse biculturele project van Foyer een uitzondering vormt in België.

Het beleid in Essen lijkt dus het meest samenhangend wat betreft de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensies van integratiebeleid: het is zowel gericht op verwerving van de Duitse taal als op de ontwikkeling van de eigen taal en op interculturalisatie. Maar samenhang in het beleidsdiscours zegt nog weinig over de praktijk en het bevorderen van gestelde doelstellingen. Uiteindelijk blijkt in alle gevallen de zorg om verbetering van de onderwijsprestaties van achterstandsléerlingen, vermindering van schooluitval en verbetering van de doorstroom de belangrijkste zorgen. En daaraan zullen de programma's uiteindelijk moeten worden afgemeten.

We sluiten dit hoofdstuk af met enkele losse bevindingen uit de behandeling van de verschillende casussen. In grote lijnen blijken de verschillende landen en steden die we hebben behandeld alle met vele vergelijkbare problemen van integratie en achterstanden te kampen te hebben en daarvoor een oplossing te zoeken. De nationale kaders van het onderwijssysteem, verzuiling, leerlingwezen en taalwetgeving kunnen hun eigen belemmeringen, maar ook hun voordelen opleveren bij het aanpakken van de grootstedelijke problematiek van onderwijs en achterstand. Ondanks al deze structurele verschillen zijn er ook vele overeenkomsten in de richtingen waarin naar oplossingen wordt gezocht en de problemen die zich daarbij voordoen.

Regelmatig voorkomende problemen bij het voeren van een effectief lokaal integratiebeleid en onderwijsbeleid blijken onder meer: versnipperde financiële bronnen (afkomstig van verschillende departementen), de bureaucratie en «planlast» die de verschillende subsidiestromen met zich meebrengen, gebrekkig management en problemen met het doorbreken van verkokerde verhoudingen. Oplossingen hiervoor worden regelmatig gezocht bij maatwerk, een intersectorale benadering, en een integrale aanpak.

Goede voornemens zijn er genoeg. Maar evaluatie van beleidsmaatregelen op dit terrein is dun gezaaid in de onderzochte landen. Een gunstige uitzondering vormt het Verenigd Koninkrijk. De evaluaties van de Britse onderwijsinspectie hebben evenwel betrekking op het totale beleid van LEA's of op EAZ-programma's in het algemeen. Bewijs voor de effectiviteit van specifieke maatregelen is daaruit niet altijd te halen. Bovendien kan pas na onderzoek over een langere periode vastgesteld worden of beleidsmaatregelen echt het bedoelde effect hebben, zoals betere onderwijsprestaties en doorstroming naar hogere onderwijstypes. Over het algemeen kan daarom op grond van het beschikbare materiaal niet gesteld worden dat een land er echt uit springt, als hét voorbeeld dat navolging verdient.

Opvallend is dat Nederlandse programma's en maatregelen in het kader van het integratiebeleid in Duitsland nogal eens worden overgenomen. Ook voor Vlaanderen geldt dit; daar wordt de Nederlandse terminologie ook deels overgenomen. De uit Nederland overgenomen maatregelen en elementen worden in de behandelde Duitse voorbeelden wel in een meer omvattende, coherente en integrale aanpak ingepast. Nederland lijkt het, vanuit het buitenland gezien, dus niet slecht te doen. De Duitse voorbeelden laten tevens zien dat uitwisseling van ervaringen tussen landen vruchtbaar kan zijn.

AFKORTINGEN

BQM	Beratungs- und Koordinierungsstelle zur Beruflichten Qualifizierung von jungen Migrantinnen und Migranten (Hamburg)
DfES	Department for Education and Skills (VK)
EAZ	Education Action Zone
EiC	Excellence in Cities
EMEAZ	East Manchester Education Action Zone
GOA	Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
GOK	Gelijke Onderwijskansen (Vlaams beleid)
ICO	Intercultureel Onderwijs
INA	Innovative Ausbildungsvorbereitung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf in Stadtteilen mit überdurchschnittlich hohem Migrantenanteil (Hamburg)
KCM	Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid
KiTa	Kindertageseinrichtung (= Kindergarten)
LEA	Local Education Authority
LOP	Lokale overlegplatform
NIS	Nationaal Instituut voor Statistiek (België)
NRW	Noordrijnland-Westfalen (Duitse deelstaat)
NT2	Nederlands als Tweede Taal
OALT	Onderwijs in allochtone levende talen
OETC	Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur
OFSTED	Office for Standards in Education (VK)
OVB	Onderwijsvoorrangsbeleid
PBD	Pedagogische Begeleidingsdienst (Gent)
RAA	Regionale Arbeitsstellen zur Förderung Kinder und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien
SIF	Sociaal Impulsfonds
TVO	Taalvaardigheidsonderwijs
VBB	Voorrangsbeleid Brussel
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VMC	Vlaams Minderhedencentrum vzw
VVE	Voor- en vroegschoolse educatie
Vzw	Vereniging zonder winstoogmerk

BRONNENLIJST

- Birmingham (gemeente) (2002). *Birmingham Excellence in Cities Partnership. Strategic Plan 2002*. Birmingham.
- Birmingham LEA, (2002) *The Difference we're making. Excellence in cities funding Learning Mentor Monitoring 2002*.
- Böcker, A en D. Thränhardt (2003). Is het Duitse integratiebeleid succesvoller, en zo ja, waarom? Reactie op Koopmans. *Migrantenstudies* 1 (2003).
- Broeder, P. en G. Extra (1997). Taal. In: H. Vermeulen (red.) *Immigrantenbeleid voor de multiculturele samenleving. Integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese landen*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Broeders, D. (2001). *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*. WRR Werkdocumenten W-125. Den Haag: Sdu.
- Cakar, S. en D. Durant (2002). Brugfiguren in het onderwijs stilaan onmisbaar. In: *Ter Zake*. (Themanummer *Kansarmoede en intercultureliteit in het onderwijs*.) Maart 2002.
- Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2003). *Van integratie naar diversiteit 1993–2003*. Brussel
- Departement onderwijs (2001). *Onderwijs in Vlaanderen. Een brede kijk op het Vlaamse onderwijslandschap*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Departement onderwijs (2002). *Onderwijsontwikkelingen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Department for Education and Skills (2002). *Education Action Zones. Annual Report 2001*. Department for Education and Skills.
- Department for Education and Skills (2003). *Departmental Report 2003*. Department for Education and Skills.
- Department for Education and Skills (2003). *14–19. Opportunity and excellence. Summary*. Department for Education and Skills.
- East Manchester Education Action Zone. Action Plan 2001–2*. Manchester.
- Europaforum Wien, (2002). *Migration, Integration, Diversitätspolitik*. Antalovsky, E. en A. Wolffhardt. Wien.
- Extra, G. en K. Yagmur (2002). *Language diversity in multicultural Europe. Comparative perspective on immigrant minority languages at home and at school*. UNESCO.
- Gardiner, C. (2000). *Punishment to prevention. A paper presented for the 7th European Mentoring Conference*. Cambridge: Robinson College.
- Gent (gemeente) (2000). *Beleidsplan onderwijs en opvoeding 2001–2006*. Gent.
- Gent (gemeente) (2000). *Beleidsplan etnisch-culturele minderheden 2003–2005*. Gent.
- Gogolin, I. en Neumann (2001). *Schulbildung für Kinder aus Minderheiten in Deutschland 1989–1999*. Berlin: Waxmann.
- Hatcher, R. en D. Leblond (2001). *Education Action Zones and Zones d'Education Prioritaires*. Paper presented at the conference on Travelling Policy/Local Spaces: Globalisation, Identities and Education Policy in Europe.
- Isci, A. (2001). MOCEF levert opvoedingsondersteuning in Gent. *Ter Zake* Mei 2001.
- Karsten, S. e.a. (2003). *Onderwijssegregatie in Amsterdam*. Amsterdam: DMO/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kruyt, A. en J. Niessen (1997). Integratie. In: H. Vermeulen (red.) *Immigrantenbeleid voor de multiculturele samenleving. Integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese landen*. Amsterdam: Het Spinhuis.

LAGA/NRW. *Migration*. Nr. 18, 2003.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen. *Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen. Modern. Stark. Vielfältig. Aus alten Stärken neue Chancen gewonnen – Die politik der Landesregierung in der 12. Legislaturperiode*. Nordrhein-Westfalen.

Leman, J. (1999). Cultural hybridism and self-categorization: trilingually and biculturally scholared adolescents in Brussels. *International Journal of Educational Research* 31: 317–326.

Leseman, P.P.M. (2002). *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds*. OECD.

Manchester (gemeente) (2002). *Manchester Education Development Plan 2002–2007. «Towards Excellence»*. Manchester.

National Audit Office (2001). *Education Action Zones. Meeting the Challenge – the lessons identified from auditing the first 25 zones*. London: The Stationary Office.

New East Manchester Ltd (2002) *New East Manchester. A town in the City*

Office for standards in Education OFSTED (2002). *Inspection of Birmingham Local Education Authority*

Office for Standards in Education (2003). *Excellence in Cities and Education Action Zones: management and impact*. Ofsted Publication Centre.

Office for Standards in Education (2003). *Inspection of Manchester local education authority*. Ofsted Publication Centre.

Onderwijsraad (2001). *Met 't oog op onderwijsachterstanden. Studie*. Den Haag.

Pedagogische Begeleidingsdienst (2001a). *Jaarverslag Pedagogische begeleidingsdienst 2001*. Gent.

Pedagogische Begeleidingsdienst (2001b). *De Puzzel: een projectschool in de Robotbuurt van Gent*. Werktekst PBD Gent.

Pfaff, U. (2002). *Migrant Pupils at Schools in North Rhine-Westphalia*. In: Le Métails, J. *A Europe of differences; educational responses for interculturalism*. Enschede: CIDREE.

Perchinig, B. (2001). *Migrantenpolitik Eruopäischer städte: Strategien gegen soziale exklusion und fremdenfeindlichkeit im vergleich: Amsterdam, Birmingham, Hamburg, Wien. Endbericht für das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur*. Wien: s.n.

Procesevaluatie Voorrangsbeleid Brussel. Eindverslag (2001–2002) (2003). Gent/Leuven: Steunpunt Intercultureel Onderwijs en Steunpunt Nederlands als Tweede Taal.

RAA/Büro für interkulturelle Arbeit, Stadt Essen (1999). *Städtisches Leitziel: Ausbau der sozialen interkulturellen Orientierung. Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen. Übersicht über Massnahmen, Prioritäten und Finanzierung*. Essen.

RAA/Büro für interkulturelle Arbeit, Stadt Essen (2001). *Interkulturelle Orientierung in der Stadt Essen. Zweiter Umsetzungsbericht zum Handlungskonzept für die interkulturelle Arbeit*. Essen.

RAA/Büro für interkulturelle Arbeit, Stadt Essen (2002). *Gesamtkonzept Sprachförderung. Optimierung von Sprachförderangeboten als zentrale Aufgabenstellung im Rahmen des Konzepts interkulturelle Arbeit*. Essen.

RAA/Büro für interkulturelle Arbeit, Stadt Essen (2003a). *Brief an des Landtags NRW. Kurzdarstellung des stadtteilbezogenen interkulturellen Sprachförderkonzepts der Stadt Essen*. Essen.

RAA/Büro für interkulturelle Arbeit, Stadt Essen (2003b). *«Mutti, früher hast Du nicht so mit mir gesprochen! Bist Du krank?»* Essen.

RAA/Büro interkulturelle Arbeit, Stadt Essen (2003c)/ *Gesamtkonzept sprachförderung. Darstellung und Bewertung von Maßnahmen*.

Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk, A. Meijer (1996). *Nederland en zijn islam. Een ontzuilde samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*. Amsterdam: Het Spinhuis.

RMO Achtergrondstudie (1998). *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief*. Den Haag: SDU.

Schrauwen, W. (1997). *Over multicultureel Brussel en Nederlandstalig onderwijs (2)*. http://www.hlrnet.com/n98_012.htm

Smedt, H. de (1999), «Korte schets van het onderwijs in eigen taal en cultuur». In: J. Leman (red.) *Moedertaalonderwijs bij allochtonen*. Acco.

Sunier, T. en A. Meyer (1997). *Immigrantenbeleid voor de multiculturele samenleving. Integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese landen*. (Hoofdstuk 4. Religie, p. 95- 125). Amsterdam: Het Spinhuis.

Top, L. en H. De Smedt (2003). De meertalige en biculturele onderwijsprojecten van Foyer. Ongepubliceerde paper.

Vorrangsbeleid Brussel (1999a). *Protocol 4 juni 1999*. Brussel.

Vorrangsbeleid Brussel (1999b). *Beleidsplan 15 december 1999*. Brussel.

Vorrangsbeleid Brussel (2002). *Wetenschappelijke evaluatie*. Brussel.

Verlot, M. (2001). *Werken aan Integratie. Het minderheden en onderwijsbeleid in Vlaanderen en de Franse Gemeenschap van België (1988-1998)*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Verlot, M. (2002). Geef het decreet een kans. In: *Ter Zake*. (Themanummer: *Kansarmoede en interculturaliteit in het onderwijs*). Maart 2002.

Verlot, M., K. Delrue, G. Extra, K. Yagmur (2003). *Meertaligheid in Brussel. De status van allochtone talen thuis en op school*. European Cultural Foundation.

Verweij-Jonker Instituut, R. et al. (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.

Vlaams Minderhedencentrum VMC/VZW z.j. *Het minderhedenbeleid van de Vlaamse gemeenschap*. <http://www.vmc.be/main/mainc01.htm>

Vermeulen, H. (1997). *Immigrantenbeleid voor de multiculturele samenleving. Integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese landen*. Amsterdam: Het Spinhuis.

B. Rapport Rol overheden landen van herkomst: Turkije en Marokko

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	71
1.1	Vraagstelling bronnenonderzoek	71
1.2	Invulling vraagstelling	71
1.3	Aanpak	72
1.4	Beïnvloeding op verschillende terreinen	74
1.5	Opzet rapportage	75
2	Turkije	76
2.1	Inleiding	76
2.2	Achtergrond: Turkije en Turkse migratie naar Nederland	76
2.3	Nationaliteit en burgerschap	79
2.4	Nationale veiligheid	82
2.5	Godsdienstbeleving	86
2.6	Taal en cultuur	89
2.7	Economische belangen	92
2.8	Overig: grensoverschrijdende effecten Turkse drugsmaffia	93
3	Marokko	95
3.1	Inleiding	95
3.2	Achtergrond: Marokko en Marokkaanse migratie naar Nederland	95
3.3	Nationaliteit en burgerschap	97
3.4	Nationale veiligheid	100
3.5	Godsdienstbeleving	103
3.6	Taal en cultuur	104
3.7	Economie	107
4	Conclusie	110
	Afkortingen	113
	Literatuur	114
	Bijlage: Wervingsakkoorden Turkije & Marokko	121

1. INLEIDING

1.1 Vraagstelling bronnenonderzoek

Het voorliggende rapport doet verslag van het aanvullende bronnenonderzoek over «de rol van landen van herkomst» ten behoeve van het werk van de tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid van de Tweede Kamer. Het onderzoek werd uitgevoerd door Onderzoeks- en Adviesgroep Questions, Answers and More bv (QA+) gedurende de maanden mei tot en met augustus 2003. De vraagstelling voor het aanvullend onderzoek over de rol van landen van herkomst is door de tijdelijke commissie als volgt geformuleerd:

1. Hoe is de visie van de overheden in de landen van herkomst op het Nederlandse integratiebeleid in relatie tot het eigen beleid, inclusief beleid met betrekking tot nationaliteit (o.a. dubbele nationaliteit) en met betrekking tot zelforganisaties in Nederland?
2. In hoeverre is de rol van overheden in de landen van herkomst van invloed (geweest) op integratie van landgenoten in Nederland?

Het bronnenonderzoek is bedoeld om de beschikbare kennis in kaart te brengen. Het is uiteindelijk aan de tijdelijke commissie om hier conclusies aan te verbinden.

1.2 Invulling vraagstelling

We hebben de verschillende aspecten van de vraagstelling als volgt nader ingevuld en geïnterpreteerd. De vraagstelling van het onderzoek hebben we opgevat als een vraag naar:

1. De wijze waarop de overheden van landen van herkomst invloed hebben proberen uit te oefenen op hun voormalige landgenoten en hun nakomelingen in Nederland, en wat hierbij de achterliggende visie was;
2. Wat de effecten zijn geweest van deze pogingen tot invloedsoefening;
3. Wat voor gevolgen deze effecten uiteindelijk hebben gehad voor de integratie van de voormalige landgenoten en hun nakomelingen.

Het begrip «overheid van een land van herkomst» wordt hier ruim opgevat. De pogingen tot het uitoefenen van invloed vanuit de herkomstlanden lopen niet altijd via de overheden. Ons onderzoek omvat ook andere actoren in het land van herkomst die invloed proberen uit te oefenen, bijvoorbeeld politieke groeperingen die nauw verbonden zijn aan de staat. Ook kan het gaan om gelieerde organisaties die met steun van de overheid van het herkomstland invloed proberen uit te oefenen op de migrantengemeenschappen in Nederland⁶⁹.

Het uitoefenen van invloed door overheden (en gelieerde organisaties) op migrantengemeenschappen in Nederland wordt opgevat als handelingen (o.a. communicatie, beleid, wetgeving) die van invloed zijn op de rechten en mogelijkheden van migranten voor deelname aan het sociale, politieke, culturele en economische leven in Nederland, maar ook in het land van herkomst (bijv. erfrecht). Het kan daarbij zowel om bedoelde als onbedoelde uitoefening van invloed gaan. Hierbij kan worden gedacht aan wetgeving die niet specifiek met het oog op migranten is ontwikkeld, maar desondanks wel (ingrijpende) consequenties heeft voor deze groep.

⁶⁹ In sommige gevallen beschrijven we ook interacties die een onderdeel vormen van het verschijnsel van transnationalisme en een gevolg zijn van banden die migrantengemeenschappen onderhouden met zowel het land van herkomst als de samenleving van vestiging.

Het onderzoek heeft een historische dimensie. In principe wordt gekozen voor de periode van de afgelopen 30 jaar, conform de periode die wordt aangehouden in het Parlementair Onderzoek Integratiebeleid. Maar het ligt voor de hand om ook aandacht te besteden aan de daaraan voorafgaande periode vanaf het tijdstip dat de gastarbeid vanuit de herkomstlanden begon.

Zoals eerder gezegd beschrijven we allereerst de wijze waarop de overheden van landen van herkomst invloed hebben proberen uit te oefenen op hun voormalige landgenoten. Daarna maken we een tweedeling tussen de vraag wat de directe effecten van invloedsoefening op de migrantengemeenschappen zijn en of deze uiteindelijk een integratiebevorderend of -belemmerend effect hebben gehad? De vraag naar de integratiebevorderende of belemmerende effecten is alleen te beantwoorden op grond van een bepaald begrip van integratie. «Integratie» wordt in dit onderzoek opgevat als een begrip dat verwijst naar het proces van «opname» van migranten en migrantengemeenschappen in het land van vestiging. Het is een wederzijds proces van interactie tussen migranten (-gemeenschap) en de ontvangende samenleving (overheid, instituties, bevolking). Integratie, ofwel opname in de samenleving van vestiging, kan uiteindelijk in assimilatie resulteren, maar ook in het behouden van een aparte identiteit, organisatievormen en subcultuur. Integratie sluit meervoudige loyaliteiten en contacten met en oriëntatie op het land van herkomst zeker niet uit, maar wel een overheersende en eenzijdige loyaliteit aan en oriëntatie op de eigen gemeenschap en samenleving van herkomst.

Het begrip «integratie» heeft een normatieve connotatie, waarover in de Nederlandse samenleving géén consensus bestaat. Vanwege het feit dat het begrip integratie sterk waarde bepaald is beschrijven we feitelijke effecten en blijven we zo dicht mogelijk bij de bronnen. Als we oordelen uitspreken over effecten op de integratie van de migranten baseren we ons ofwel direct op de bronnen (citeren of bronverwijzing) ofwel geven we duidelijk aan dat het onze, op meerdere bronnen gebaseerde, interpretatie betreft.

1.3 Aanpak

Binnen het bronnenonderzoek onderscheiden we drie fasen:

1. Voorbereidende fase: inventariseren van bronnenmateriaal via deskundigen, internet en bibliotheken en het tegelijkertijd uitwerken van het analysekader en het kiezen van de te onderzoeken herkomstlanden;
2. Het eigenlijke bronnenonderzoek: verzamelen en analyseren van de bronnen, interpreteren van de uitkomsten;
3. Rapportage: opstellen van een conceptrapport, dat vervolgens wordt besproken met de opdrachtgever, waarna de definitieve rapportage volgt.

Het onderzoek had oorspronkelijk de intentie om vier herkomstlanden in het onderzoek te betrekken: twee «oude» zendende herkomstlanden (Marokko en Turkije) en twee meer recente herkomstlanden (Iran en Irak). De eerste fase van het onderzoek is voor alle vier de landen doorlopen, maar uiteindelijk zijn Iran en Irak afgevalen.

In de voorbereidende fase hebben we gezocht naar bronnen over Irak en Iran. We hebben met enkele experts voor deze twee landen gesproken, zoals de ambtenaren bij DCIM/Ministerie van Justitie die over respectievelijk Iraniërs in Nederland en Irakezen in Nederland een profiel hebben opgesteld. Via hen hebben we namen doorgekregen van enkele woordvoerders van de Iraanse en Irakese gemeenschap in Nederland, met wie we vervolgens telefonisch contact hebben opgenomen.

Uit deze gesprekken kwam naar voren dat de Iraanse en Irakese overheden zich in het verleden nauwelijks hebben ingelaten met de vluchtelingen uit hun land in Nederland. Er is wel apart beleid ontwikkeld voor bijvoorbeeld tijdelijke arbeidsmigranten uit Iran die in het Midden-Oosten werkzaam zijn. Maar voor individuen die zonder toestemming het land verlaten (ontvluchten), lijken de regimes weinig belangstelling te hebben gehad⁷⁰.

Deze informatie, plus de afwezigheid van relevante literatuur hebben er toe geleid dat we besloten hebben niet met Iran en Irak verder te gaan. Dit hebben we ook aan de opdrachtgever (OVB) gemeld.

Bij dit onderzoek fungeerden op de achtergrond twee experts als klankbord, namelijk Paolo de Mas (UvA) voor Marokko en Thijl Sunier (UvA) voor Turkije. Aan beide experts hebben we advies gevraagd bij het zoeken naar bronnen. Ook hebben we de concepteindrapportage aan hen voorgelegd met de vraag hierop een (eerste) reactie te geven wat betreft de volledigheid en de wijze van verwerking van de bronnen. Het doel was dus eventuele ernstige lacunes of fouten uit het rapport te halen en te wijzen op pertinent onjuiste interpretaties van het bronnenmateriaal.

Zoals bij elk bronnenonderzoek is het beschikbare materiaal de uiteindelijke beperking. In dit geval geldt deze beperking van het bronnenmateriaal in sterke mate, doordat over de invloed van de landen van herkomst op de migranten in Nederland maar weinig is geschreven en het zelden onderwerp van onderzoek is geweest (een uitzondering daarop vormt onderzoek van de AIVD/BVD). Ook is het beleid van de landen van herkomst ten aanzien van migranten zelden schriftelijk vastgelegd. Indien dat wel het geval is, is dat meestal in een taal die niet door ons wordt beheerst. Een mogelijkheid om dit beperkte bronnenmateriaal aan te vullen is het interviewen van direct betrokkenen en deskundigen. Naast gesprekken met de eerder genoemde specialisten, hebben we interviews gehouden met de Turkse ambassadeur in Nederland, de heer Ildem, en met medewerkers van de Marokkaanse ambassade, de heer Defouad en de heer Moumen.

Wanneer het gaat om de invloeduitoefening vanuit de landen van herkomst op de migrantengemeenschappen in Nederland kan men verwachten dat ook uitspraken worden gedaan die op smal of onduidelijk bewijsmateriaal steunen of ronduit tendentiekus zijn. Dit vereist extra zorg bij het gebruik van de bronnen. Kwaliteitsbeoordeling van de bronnen is daarom een belangrijk aspect van de aanpak van het onderzoek. Derhalve hebben we alle beschikbare bronnen kritisch tegen het licht gehouden om vast te stellen of ze op feiten zijn gebaseerd en/of betrouwbare bronnen worden aangehaald.

⁷⁰ Onder de Iraanse en Iraakse gemeenschappen doen volgens de bronnen wel een aantal geruchten de ronde. Bijvoorbeeld het verhaal dat ambassades in Europa (in het verleden) agenten hebben geworven voor het controleren van de Irakese migrantengemeenschappen.

1.4 Beïnvloeding op verschillende terreinen

Het is van belang van tevoren een scherp analysekader te hebben voor het zoeken van bronnen en het rapporteren wat er bekend is over dit onderwerp. De leidende vraag bij het opstellen van een onderzoekskader is: Hoe kunnen emigratielanden invloed uitoefenen op hun voormalige landgenoten die zich elders hebben gevestigd? In theorie kan een overheid van een emigratieland op de volgende (beleids)terreinen invloed uitoefenen:

- Nationaliteit en burgerschap;
- Nationale veiligheid;
- Godsdienstbeleving;
- Taal en cultuur;
- Economie;
- Overige terreinen.

Hieronder worden deze terreinen nader toegelicht.

*Nationaliteit & burgerschap*⁷¹

Hierbij kan gedacht worden aan het uitoefenen van invloed op voormalige landgenoten via wetgeving (o.a. personen- en familierecht, erfrecht, dienstplicht) die van toepassing is op staatsburgers en via de nationaliteitswetgeving (en de daarmee verbonden emotionele en materiële voor- en nadelen). Migrantengemeenschappen blijken daarnaast (in sommige gevallen) gevoelig voor uitspraken/oproepen van gezagdragers uit het land van herkomst. Tenslotte valt onder dit terrein de oprichting van specifieke overheidsinstanties gericht op onderdanen elders (bijv. een ministerie voor Migrantenzaken).

Nationale veiligheid

Het gaat hierbij om het ontplooiën van activiteiten door migranten die een zodanig effect hebben op het (politieke, religieuze, sociale) leven in het thuisland dat zij door de regimes van de herkomstlanden als een bedreiging van de nationale veiligheid worden gezien. Dit zal primair gelden voor landen met regimes die minder liberaal en democratisch zijn en die zich zorgen maken over de ontwikkeling van dissidente groepen onder de migrantengemeenschappen. Overheidsinstanties uit het land van herkomst, maar ook aan de overheid gelieerde (politieke) groeperingen kunnen vervolgens activiteiten ontplooiën om de nationale veiligheid veilig te stellen. Te denken valt hierbij aan de inspanningen van inlichtingendiensten, ambassades en consulaten, maar ook aan de oprichting van belangengroepen en adviescolleges.

Godsdienstbeleving

In landen waar een band bestaat tussen overheid en religie, zoals in veel islamitische landen het geval is, kunnen de overheden van landen van herkomst pogingen ondernemen om invloed uit te blijven oefenen op de godsdienstbeleving van migrantengemeenschappen in de vestigingslanden. In praktijk gaat het bijvoorbeeld om de oprichting van specifieke organisaties die zich richten op het zenden van religieus personeel.

Taal & cultuur

Taal en cultuur zijn belangrijke elementen van de identiteit van een nationale gemeenschap en derhalve vormen het elementen die een land van herkomst kan gebruiken om de banden met de migrantengemeenschappen in stand te houden. Het kan hier vanzelfsprekend om tweerich-

⁷¹ Burgerschap is ook ruimer op te vatten dan die van staatsburgerschap, namelijk als lidmaatschap van een transnationale civiele gemeenschap. Burgerschap in deze zin kan betrekking hebben op aspecten van participatie en identificatie (Fermin 2000; Rob 2001).

tingsverkeer gaan, want ook migranten willen (over het algemeen) graag de band met het land van herkomst behouden. Voorbeelden van activiteiten die vallen onder dit terrein zijn het stimuleren van onderwijs in eigen taal en cultuur, het gebruiken van de (staats)media en het oprichten van specifieke organisaties met als oogmerk het versterken van de culturele band met migranten.

Economie

Ook economische belangen kunnen een rol spelen. Dit kan vooral gelden bij relatief armere landen van herkomst, met aanzienlijke migrantengemeenschappen in meer welvarende vestigingslanden. Zo kunnen overheden van landen van herkomst beleid ontwikkelen om de deviezenstroom vanuit de migrantengemeenschappen in stand te houden of verder te stimuleren.

Overige terreinen

De bovenstaande opsomming is niet uitputtend. Naast de genoemde terreinen waarop invloed kan worden uitgeoefend zijn er nog andere sferen van invloed mogelijk.

In dit bronnenonderzoek zullen we de vraagsteller proberen te beantwoorden door na te gaan in hoeverre het bronnenmateriaal uitsluitend geeft over invloeduitoefening op de bovengenoemde terreinen. Telkens worden daarbij de volgende vragen gesteld:

- Worden op deze terreinen inderdaad pogingen ondernomen invloed uit te oefenen, hoe gebeurt dat en wie zijn erbij betrokken? En wat is daarbij de achterliggende visie of intentie? (Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen officiële doelen en officieuze doelen. Over de laatste zal weinig kunnen worden gevonden via een bronnenonderzoek).
- Hebben deze pogingen tot invloeduitoefening effect op de migrantengemeenschap in Nederland en zo ja, welk effect?
- Wat zijn de gevolgen van deze effecten voor de integratie in de Nederlandse samenleving?

1.5 Opzet rapportage

In de volgende twee hoofdstukken worden respectievelijk de Turkse en de Marokkaanse invloed op de migrantengemeenschappen in Nederland behandeld. In een afsluitend hoofdstuk worden beide onderling vergeleken en beantwoorden we de in dit eerste hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksvragen.

2 TURKIJE

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op de verschillende terreinen waarop door de Turkse overheid invloed is uitgeoefend op onderdanen die naar Nederland zijn gemigreerd. Zoals gezegd onderscheiden we:

- Nationaliteit en burgerschap (paragraaf 2.3);
- Nationale veiligheid (paragraaf 2.4);
- Godsdienstbeleving (paragraaf 2.5);
- Taal en cultuur (paragraaf 2.6);
- Economie (paragraaf 2.7);
- Overige terreinen (paragraaf 2.8).

Zoals uiteengezet in de vraagstelling richten we ons bij elk van de terreinen op de vraag op welke wijze de Turkse overheid mogelijk invloed uitoefent op Turkse migrantengemeenschappen in Nederland. We beschrijven de uiteenlopende relaties tussen Turkije en Turken in Nederland. Daarbij gaan we in op de vragen welke verbanden, netwerken of kanalen er bestaan en welke organisaties of instanties hierbij betrokken zijn. Ook de doelstellingen en de daartoe ingezette middelen komen aan bod.

Vervolgens behandelen we de feitelijke effecten: Welke invloed hebben deze pogingen tot beïnvloeding van migrantengemeenschappen gehad? En in hoeverre zijn deze bevorderlijk of belemmerend (geweest) voor integratie (in politieke, sociaal-culturele en sociaal-economische zin) van de Turkse gemeenschap in de Nederlandse samenleving?

2.2 Achtergrond: Turkije en Turkse migratie naar Nederland

De geschiedenis van het moderne Turkije begint in 1923 toen de onafhankelijkheid en soevereiniteit van Turkije internationaal werd erkend. Mustafa Kemal of Atatürk, generaal tijdens de onafhankelijkheidsoorlog en de nieuwe leider van de Republikeinse Volkspartij, stond voor modernisering en hervorming van de politiek, rechtspraak en het onderwijs. De strijd met de conservatieven in de Nationale Vergadering eindigde in oktober 1923 met het uitroepen van een Republiek Turkije, met als eerste president Atatürk. Sinds de nationalistische omwenteling van de jaren twintig beschouwt het leger zich als de hoeder van de seculiere staat die door Atatürk is gesticht.

De scheiding van godsdienst en staat is ver doorgevoerd binnen de Turkse staatsstructuur. Paradoxaal echter is het feit dat de «officiële staatsislam» een aantal functies vervult die onmisbaar zijn voor het functioneren van de Turkse staat (Canatan 2001: 50). De staatsislam heeft een legitimerende functie ten aanzien van de staat («de staat als beschermer van de islam»); ze heeft een integratieve functie («bindende rol tussen verschillende bevolkingsgroepen»); en ze is belangrijk als middel om fundamentalisme géén kans te geven. De Turkse ambassadeur stelt dat deze laatste functie – bescherming tegen de opkomst van het fundamentalisme – steeds belangrijker is geworden⁷².

De staatsstructuur heeft geleid tot diverse interventies van het leger in de politiek. Daaraan lagen verschillende redenen ten grondslag, zoals de bescherming van de seculiere staat, alsook economische motieven

⁷² Interview met de Turkse ambassadeur, de heer T. Ildem, 2 juli 2003.

(vanwege de economische belangen van het Turkse leger). In 1980 ontbond de Nationale Veiligheidsraad het parlement en de regering naar aanleiding van grote economische en politieke instabiliteit, anarchie en terrorisme. De laatste keer dat het Turkse leger ingreep was in 1997, toen de regering van de moslimfundamentalistische premier Erbakan werd afgezet vanwege een dreiging van opkomend fundamentalisme en sociale en politieke spanning (zie: Zürcher 1995).

De kwestie rondom de Koerdische minderheid speelt een voorname rol in de Turkse geschiedenis. De grootste minderheidsgroep in het multiculturele Turkije wordt gevormd door de Koerden (plusminus 12 miljoen mensen). De in 1978 opgerichte Arbeiderspartij van Koerdistan (PKK) nam in 1984 toevlucht tot een gewapende opstand in haar strijd voor erkenning. De burgeroorlog, die zich voornamelijk afspeelt in Zuidoost Turkije, heeft geleid tot 30 000 doden en massale vluchtelingenstromen naar o.a. West-Europa. De arrestatie en veroordeling van PKK-leider Öcalan in 1999 heeft de spanning tussen Turken en Koerden (ook buiten de Turkse grenzen in West-Europa) verder doen oplaaien (Van der Wal 1999: 46–48).

Sinds enkele jaren probeert Turkije toestemming te krijgen voor onderhandelingen over toetreding tot de Europese Unie (EU). Om te voldoen aan de toelatingeisen van de EU (de «Kopenhagen-criteria») richt de Turkse regering zich op het doorvoeren van noodzakelijke hervormingen. Eerder verruimde de regering de vrijheid van meningsuiting, gaf ze meer sociaal-culturele rechten aan de Koerden (incl. een nieuwe amnestiewet voor PKK-ers) en nam ze stappen om martelpraktijken aan te pakken. In juli 2003 besloot het Turkse parlement tot hervormingen van het staatsbestel, die de rol van het leger in de politiek moet inperken (NRC Handelsblad, 31 juli 2003). Eind 2004 zal de Europese Raad een beslissing nemen over het toetredingsproces van Turkije.

Turkse migratie naar Nederland

In de geschiedenis van migratie van Turken naar West-Europa en Nederland onderscheiden we vier fasen, te weten: arbeidsmigratie (1964–1973); gezinsherenigende migratie (1972–1980); gezinsvormende migratie (1980-heden) en politieke migratie (1980–1990) (Canatan 2001: 81–83; Verwey-Jonker Instituut 2003: Bijlage 2). In het begin van de jaren zestig kwam een beperkt aantal Turkse migranten als gastarbeiders – op basis van een tijdelijk contract – werken om het Nederlandse arbeidstekort op te lossen. Zij waren veelal afkomstig uit afgelegen gebieden, ongeschoold en analfabeet.

Net als bij gastarbeiders uit andere landen ging de Nederlandse overheid er vanuit dat het verblijf van Turkse werknemers van tijdelijke aard zou zijn. In 1964 sloot de Nederlandse regering een wervingsakkoord met Turkije (Prins 1996: 7)⁷³, waarin de procedures waren vastgelegd waaraan de werving moest voldoen. In het wervingsakkoord kwamen de migratie, de aanwerving, de tewerkstelling en de algemene arbeidsvoorwaarden van gastarbeiders aan bod. In het akkoord was ook een terugnameclausule opgenomen, die inhield dat gastarbeiders zouden terugkeren naar het land van herkomst indien zij werkeloos zouden worden. Medio jaren zeventig stelde Nederland een immigratiestop in, na een daling van de behoefte aan arbeiders door de oliecrisis.

Er zijn enkele belangrijke redenen te geven waarom de gastarbeiders, ondanks de terugnameclausule, uiteindelijk niet terugkeerden naar het

⁷³ Zie Bijlage voor de volledige tekst van de wervingsovereenkomst met Turkije zoals afgedrukt in het Tractatenblad, Jrg. 1964, Nr. 142.

land van herkomst. Ten eerste had de terugnameclausule slechts betrekking op een klein deel van de gastarbeiders die hier werkzaam waren. Het grootste gedeelte van de gastarbeiders kwam buiten de officiële wervingsovereenkomsten om (de toestroom van zgn. «spontane» gastarbeiders en de eigen werving door bepaalde bedrijven). Veel gastarbeiders vonden na het aflopen van de contractperiode of na ontslag vervolgens nieuw werk (o.a. door hun grote arbeidsmobiliteit en het soort werk dat ze deden).

Werkgevers drongen voorts aan op verlenging van de werkvergunning (Obdeijn 1999: 215) en na een faillissement werden gastarbeiders vaak overgenomen door nieuwe werkgevers. Met een langere periode van verblijf in Nederland werden ook meer individuele rechten opgebouwd door de gastarbeiders. Op termijn kwamen ze zodoende voor een vaste verblijfsvergunning in aanmerking. Met een langere verblijfsduur kregen ze ook meer sociale rechten. Een deel van de gastarbeiders zijn na meerdere jaren (fysiek zwaar) werk in Nederland in de WAO terechtgekomen. Voor deze laatste categorie gold dat de gastarbeiders formeel niet werkeloos waren en dus ook niet vielen onder de terugnameclausule in het wervingsakkoord⁷⁴.

Door de tijd heen zijn verschillende regelingen wel aangescherpt. In 1968 zorgde de «Roolvink-stop» (genoemd naar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) ervoor dat er alleen maar officieel geworven gastarbeiders in dienst mochten worden genomen (Tinnemans 1994: 86–87), waardoor een deel van de gastarbeiders «illegaal» werd. Maar ook na 1968 werden door gemeenten nog arbeids- en verblijfsvergunningen afgegeven aan buitenlanders die niet officieel geworven waren (Penninx e.a. 1977: 13).

Er was nog een reden waarom de terugnameclausule niet is «uitgevoerd». Noch de politiek of politie, noch de werkgevers hadden belangstelling voor het verschijnsel illegaliteit. Niemand voelde zich verantwoordelijk voor de terugkeer van werkloze gastarbeiders. Een uitzettingsbeleid bestond toentertijd niet⁷⁵. De terugnameclausule was een logisch element van een wervingscontract voor tijdelijke gastarbeiders. Maar, zoals Rinus Penninx stelt⁷⁶, de wervingsovereenkomsten van destijds waren in feite niet meer dan symbolische regelingen tussen de Nederlandse regering en landen van herkomst. De praktijk was, zoals beschreven, geheel anders.

Tijdens de fasen van arbeidsmigratie en herenigende migratie bleven de Turken een relatief gesloten gemeenschap vormen, waarbij slechts sprake was van beperkte interactie met de autochtone bevolking. Vanuit de overheersende gedachte dat het verblijf van de Turkse gastarbeiders van tijdelijke aard zou zijn, werd tot eind jaren zeventig, noch vanuit de Nederlandse regering, noch vanuit de Turkse regering, opgeroepen te integreren in de Nederlandse samenleving. Problemen van de Turkse gemeenschap⁷⁷ (werkloosheid, ongeschooldheid, etc.) en het afstappen van de «tijdelijkheidsgedachte» vormden begin jaren tachtig de aanleiding voor de Nederlandse overheid om (integratie)beleid te gaan ontwikkelen (Canatan 2001: 81–93).

Ook in Turkije veranderde het beleid. Turkse gastarbeiders werd geadviseerd te integreren, weliswaar met behoud van eigen taal en cultuur (Bakker 2002: 212). Naast arbeidsmigratie is er in Nederland ook sprake geweest van een kleinere groep politieke vluchtelingen. Na de militaire staatsgreep in 1980 vluchtten linksgeoriënteerde Turken naar Nederland, terwijl na het oplaaien van de strijd tussen de PKK en het Turkse leger een

⁷⁴ Bronnen: Gesprekken met prof.dr. R. Penninx en drs. P. De Mas.

⁷⁵ In de tweede helft van de jaren zeventig kreeg men meer belangstelling voor ondersteuning van vrijwillige terugkeer, zoals het REMPLD project. Zie: Tinnemans (1994: 174–176).

⁷⁶ Bron: Gesprek met prof.dr. R. Penninx (20-08-2003).

⁷⁷ Maar ook problemen van gastarbeiders uit andere landen, en migranten uit ex-koloniën als de Molukken spelen hierbij een rol.

aanzienlijke groep Koerden volgde. Op dit moment wonen er 341 000 mensen van Turkse oorsprong in Nederland, waarmee de Turkse gemeenschap één van de grootste etnische minderheidsgroepen in Nederland vormt (Böcker 2000: 155)⁷⁸.

2.3 Nationaliteit en burgerschap

Op het terrein van nationaliteit en burgerschap komen uit het door ons uitgevoerde bronnenonderzoek de volgende manieren van invloeds-uitoefening naar voren die aandacht verdienen: wet- en regelgeving omtrent nationaliteit, dienstplicht, erfrecht en de oprichting van een Turks ministerie voor Migratie.

Wet- en regelgeving omtrent nationaliteit

Nationaliteitswetgeving vormt een middel voor staten om de band met migranten te behouden. Dit kan enerzijds door een verbod in te stellen om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit of door belemmeringen op te werpen waardoor het moeilijk of onaantrekkelijk wordt om afstand te doen van een nationaliteit. In tegenstelling tot veel andere landen (waaronder Marokko) is het voor in Nederland woonachtige Turken mogelijk afstand te doen van hun oorspronkelijke nationaliteit.

Omgekeerd speelt ook de naturalisatiewetgeving in Nederland een rol. Vanaf 1985 vond er een versoepeling van het recht op naturalisatie plaats, waardoor meer in Nederland woonachtige Turken de Nederlandse nationaliteit aannamen. Vanaf 1992 is het gedurende een vijftal jaren mogelijk geweest een dubbele nationaliteit aan te nemen, mits werd voldaan aan een aantal eisen (onder meer Nederlands spreken, legaal verblijf van tenminste vijf jaar). Van de zijde van de Turkse regering bestaat hiertegen geen bezwaar (Rob 2001: 39). Sinds 1997 is het verwerven van een dubbele nationaliteit in Nederland in principe niet meer mogelijk. Maar er bestaan meerdere uitzonderingen waardoor men alsnog in aanmerking kan komen voor een Nederlands naast een Turks paspoort⁷⁹. Van de 341 000 mensen van Turkse origine in Nederland bezitten bij benadering 200 000 een dubbele nationaliteit⁸⁰.

Militaire dienstplicht

Eén van de burgerplichten waaraan mannen met een Turkse nationaliteit moeten voldoen is de plicht om te dienen binnen de Turkse strijdkrachten. In de Turkse grondwet (artikel 72) en enkele aanvullende wetten (waaronder de Wet op de Militaire Dienstplicht art. 1111) is vastgelegd dat mannen met een Turks paspoort vanaf hun twintigste jaar dienstplichtig zijn, ongeacht verblijfplaats. De afschaffing van de dienstplicht in Nederland in 1996 heeft gevolgen gehad voor jongens van Turkse afkomst. Daardoor vervalt – indien zij in het bezit zijn van een dubbele nationaliteit – de mogelijkheid voor hen om te kiezen tussen het vervullen van de dienstplicht in Nederland of in Turkije (Rob 2001: 39).

Er bestaan mogelijkheden voor uitstel of afkoop van de Turkse dienstplicht. Uitstel is mogelijk tot een leeftijd van 38 jaar, waarna de dienstplicht binnen drie jaar in Turkije moet worden vervuld. De normale duur van de dienstplicht is 18 maanden. Echter, de Turkse Wet op de Militaire Dienstplicht biedt de mogelijkheid tot het volgen van een verkorte dienstplicht bestaande uit een militaire basistraining van vier weken in een kazerne in het Turkse Burdur. Om hiervoor in aanmerking te komen dienen de overige 17 maanden dienstplicht te worden afgekocht (de zgn.

⁷⁸ Cijfers website Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): www.cbs.nl/.

⁷⁹ Voor een overzicht van uitzonderingsvoorwaarden zie de website van het Inpraakorgaan Turken: www.iot.nl/.

⁸⁰ Cijfers: CBS en Turkse Ambassade, Den Haag.

bedel) tegen betaling van een bedrag van 5 112 Euro (BuZa 2002: 25; Bakker 2002: 213).

In het buitenland woonachtige Turkse mannen die zich onttrekken aan de dienstplicht, kunnen hun nationaliteit verliezen. Eventuele strafvervolgning vindt dan niet meer plaats. Na alsnog de dienstplicht te hebben vervuld kan het staatsburgerschap in de praktijk worden herkrege (BuZa 2001: 38).

Volgens de Turkse ambassadeur in Nederland, de heer Ildem, wordt de ratio van de (afkoop)regeling voor dienstplichtige Turken in het buitenland gevormd door de gedachte dat iedereen met een Turkse nationaliteit, ongeacht verblijfplaats, hetzelfde moet worden behandeld. Hij stelt dat degenen met een Turkse nationaliteit rechten hebben, maar evenzeer plichten waarvan militaire dienst er één is. Daarnaast wijst hij op de mogelijkheid voor Turken om afstand te doen van hun nationaliteit⁸¹. Uit onderzoek van begin jaren negentig – toen de Nederlandse dienstplicht nog bestond – blijkt dat de kans om in beide landen voor dienstplicht opgeroepen te worden bij de helft van de Turken een rol speelde bij het maken van een afweging over naturalisatie (Van den Bedem 1993: 101).

Erfrecht

In het verleden was vererving voor Turken van groot economisch belang (bijvoorbeeld met het oog op komende generaties en de oudedagsvoorziening). Daarom kochten de eerste generaties Turkse migranten veel onroerend goed in het thuisland. Voor de tweede en derde generatie Turkse migranten is het ouderlijk erfdeel in Turkije als economische basis van minder belang. Maar uit onderzoek blijkt wel dat jongeren op de hoogte zijn van erfgoed in Turkije en er gevoelsmatig veel waarde aan hechten (Böcker 1994: 141–143)⁸². Het is belangrijk hierbij aan te tekenen dat wanneer afstand wordt gedaan van de Turkse nationaliteit, men het recht verliest om te erven en men bovendien géén onroerend goed meer mag aanhouden in Turkije. Het bezitten en behouden van onroerend goed in Turkije vormt één van de uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan, ondanks de afschaffing van de regeling, het toch mogelijk is een dubbele nationaliteit te verwerven.⁸³

Ministerie voor Migratie

Het Turks ministerie voor Migratie («Ministerie voor landgenoten woonachtig in het buitenland») werd begin jaren tachtig opgericht om de zichtbaar geworden problemen van Turken in het buitenland aan te pakken. Het wordt geleid door een minister zonder portefeuille en bestaat uit speciale afdelingen binnen de ministeries van Arbeid, Sociale Zaken, Onderwijs en Gezondheidszorg. In het kader van de Turkse intentie om bij te dragen aan de ontwikkeling van landgenoten in andere landen zijn er in overleg met meerdere landen overlegcommissies in het leven geroepen. Op het gebied van sociale zekerheid bestaat tussen Nederland en Turkije een dergelijk gemeenschappelijk comité dat wordt gebruikt voor coördinatie en uitwisseling van gedachten. De Nederlandse regering heeft tot op heden geweigerd een vergelijkbaar comité op het terrein van onderwijs op te starten, ondanks de herhaalde verzoeken van de Turkse regering sinds 1994⁸⁴.

Effecten en invloed op integratie

Wat voor effecten heeft de hierboven geschetste wet- en regelgeving op de Turkse gemeenschap in Nederland? Het bronnenmateriaal met betrekking tot het Turks ministerie voor Migratie is zeer beperkt, waardoor

⁸¹ Interview met de Turkse ambassadeur, de heer T. Ildem, 2 juli 2003.

⁸² De Rob onderscheidt de volgende doelen van bezit van grond, huizen, e.d. in het land van herkomst: oudedagsvoorziening, vakantieverblijf, inkomstenbron, ondersteuning familie (Rob 2001: 35).

⁸³ Zie de website van het Inspraakorgaan Turken: www.iot.nl/. Uit onderzoek blijkt dat voor 21% voor de Turkse migranten het verlies van aanspraken bij erfenis een (grote) rol speelt in het afwegingsproces om al dan niet te naturaliseren (Van den Bedem 1993: 101).

⁸⁴ Interview met de Turkse ambassadeur, de heer T. Ildem, 2 juli 2003.

we niet in staat zijn over deze specifieke instantie duidelijke conclusies te trekken. In de onderzochte literatuur is ook weinig informatie gevonden over de gevolgen van wet- en regelgeving op het gebied van nationaliteit, dienstplicht en erfrecht voor migranten. Er bestaan onder meer weinig gezaghebbende bronnen over gevolgen van door de Turkse regering opgeworpen belemmeringen voor Turken om zich tot Nederlander te laten naturaliseren en/of hun Turkse nationaliteit op te geven.

De mogelijkheid om een dubbele nationaliteit aan te nemen tussen de jaren 1992 en 1997 heeft geleid tot een toename van het aantal Turkse naturalisatieverzoeken. Aan het eind van die periode hadden 140 000 Turken (Rob 2001: 39) een dubbele nationaliteit, daarna is de animo voor naturalisatie teruggelopen⁸⁵. Een dubbele nationaliteit betekent geenszins dat Turken zichzelf gaan zien als Nederlander: de overgrote meerderheid blijft zich Turk voelen (Can en Can-Egin 1997; Phalet et al. 2001). Hoewel het mogelijk is afstand te doen van de Turkse nationaliteit bestaan er zowel emotionele motieven als zakelijke drijfveren om de Turkse nationaliteit te houden. De Turkse ambassadeur stelt dat veel Turken de band met het moederland willen behouden vanwege familiebanden en de wens om hun culturele identiteit te bewaren⁸⁶. Het voornaamste economisch-financiële belang om vast te houden aan de Turkse nationaliteit heeft vooral betrekking op de regelgeving op het gebied van vererving en het bezit van onroerend goed (Van den Bedem 1993; Rob 2001).

De regelgeving op het gebied van de Turkse dienstplicht stelt duizenden Turkse jongeren in Nederland voor de keuze: het vervullen van 18 maanden dienstplicht in Turkije of het afkopen van 17 maanden en het volgen van een basistraining van enige weken⁸⁷. In Nederland hebben het Ministerie van Defensie, verschillende politiekorpsen en enkele gemeenten (financiële en verlof-) regelingen getroffen voor medewerkers van Turkse afkomst die door het Turkse consulaat worden opgeroepen voor de dienstplicht. Duizenden Turken in Europa hebben in de loop der jaren hun nationaliteit verloren naar aanleiding van het zich onttrekken aan de dienstplicht (BuZa 2002: 38). Toch kiezen de meeste Turken voor het behouden van hun nationaliteit vanwege de bovengenoemde emotionele en economische motieven.

Wat zijn de gevolgen van de hierboven beschreven effecten op integratie? Terwijl de Turkse regering een dubbel staatsburgerschap accepteert, is het de Nederlandse regering geweest die in 1997 de mogelijkheid tot het verwerven van een dubbele nationaliteit (ondanks het voortbestaan van meerdere uitzonderingsregelingen) heeft afgeschaft (Rob 2001: 38–39). Welke invloed van de mogelijkheid tot het bezitten van een dubbele nationaliteit uitgaat, is niet volkomen duidelijk door het ontbreken van relevant onderzoek. Wel is duidelijk dat een Nederlands paspoort niet betekent dat men gevoelsmatig de Turkse identiteit loslaat. Het lijkt aannemelijk dat de huidige regeling met betrekking tot eigendom en erfrecht (in ieder geval enigszins) een rol speelt bij de overweging van migranten om hun Turkse nationaliteit te behouden. Over de gevolgen van het behouden van de Turkse nationaliteit op de integratie is weinig bekend.

Ten aanzien van de situatie met betrekking tot de Turkse dienstplicht het volgende. In haar advies «Etniciteit, binding, burgerschap» stelt de Raad voor het openbaar bestuur dat dit met het oog op de binding aan het burgerschap in Nederland «een onwenselijke praktijk is, omdat een

⁸⁵ In 1999 en 2000 werden respectievelijk 3 150 en 3 232 Turkse naturalisatieverzoeken ingewilligd (cijfers: www.ind.nl/). Hierbij dient te worden aangetekend dat de Immigratie en Naturalisatie Dienst aanvragen van kinderen die tegelijk met hun ouders worden genaturaliseerd niet apart registreert. De genoemde getallen zijn daardoor in werkelijkheid enigszins hoger.

⁸⁶ Interview met de Turkse ambassadeur, de heer T. Ildem, 2 juli 2003.

⁸⁷ Het Inspraakorgaan Turken (IOT) (aangehaald in een artikel van Braam en Ülger in de Groene Amsterdammer (1996)) schat dat minstens vijfduizend Turken in Europa jaarlijks de dienstplicht afkopen, waardoor de Turkse staatskas per jaar ruim 56 miljoen gulden ontvangt aan buitenlandse inkomsten. In hetzelfde artikel stellen de auteurs dat volgens het CBS naar schatting 54 000 Turken onder de twintig voor de keuze worden gesteld hun dienstplicht af te kopen (niet meegeteld zijn degenen die om uitstel hebben gevraagd).

dergelijke scholing niet bevorderlijk is voor het aanleren van de juiste competenties» als Nederlandse burger. Zodoende stelt de Raad (Rob 2001: 48) dat ondersteuning (financieel en qua verlof) van opgeroepen Turken om verkorte dienstplicht te vervullen een onwenselijke praktijk instandhoudt.

Hoe zwaar de Rob hieraan tilt, blijkt uit het advies dat men hieraan verbindt: «Ook hier ligt naar het oordeel van de Raad een taak voor de minister van Buitenlandse Zaken om in diplomatiek overleg tot een oplossing te komen die recht doet aan het eerdergenoemde binnenlands (integratie)belang» (2001: 48). Het kabinetsstandpunt (TK 2001–02 28 006: 8) over het Rob-rapport bevat geen specifieke reactie op dit advies. Er wordt meer in algemene bewoordingen gesteld dat het kabinet tracht buitenlandse bemoeienis terug te dringen, en dat zij in internationale contacten met buitenlandse overheden erop wijst dat «de verantwoordelijkheid voor het integratiebeleid een Nederlandse is».

2.4 Nationale veiligheid

In deze paragraaf onderscheiden we op het terrein van nationale veiligheid een reeks activiteiten van Turkse overheidsinstanties en Turkse (politieke) groeperingen waarmee men invloed tracht uit te oefenen op de Turkse diaspora.

Activiteiten Turkse overheidsinstanties

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en haar voorganger de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) hebben de afgelopen jaren bij herhaling aandacht gevraagd voor buitenlandse overheidsinstanties en politieke bewegingen die vanuit de landen van herkomst trachten migranten in Nederland in de greep te houden en aan het moederland te binden (AIVD/BVD 1999–2002). De Dienst concludeert dat de Turkse overheid en de aan haar gelieerde organisaties zich mengen in de politieke activiteiten van hun voormalige landgenoten (BVD 1999). Een aanzienlijk deel van de controle en druk die de Turkse overheid probeert uit te oefenen verloopt via het Directoraat voor Godsdienszaken Diyanet (zie paragraaf 2.5). Anderzijds constateert de AIVD/BVD de aanwezigheid en invloed van de Turkse veiligheidsdienst MIT (*Millî İstihbarat Tekilâti*) op groepen Turken in Nederland.

De Raad voor het openbaar bestuur (2002: 39–40) somt een aantal redenen op voor het ondernemen van pogingen door herkomstlanden om greep te houden op migranten. Deze redenen zijn volgens de diverse in dit hoofdstuk aangehaalde bronnen van toepassing op de relatie Turkse overheid – Turkse migranten in Nederland. Enerzijds vrezen regeringen activiteiten van oppositionele of terroristische groeperingen onder de gemeenschappen van migranten. De mogelijkheden voor oppositie-groeperingen voor het verwerven van steun of fondsen en het ontplooiën van activiteiten in Nederland zijn – door de aanzienlijke bewegingsvrijheid vanzelfsprekend groter dan in het land van herkomst. Anderzijds spitst een financieel-economisch belang zich toe op het in stand houden van een continue geldstroom van migranten naar het land van herkomst (zie ook paragraaf 2.7).

De Nationale Veiligheidsraad (MGK: *Millî Güvenlik Kurulu*) is het belangrijkste orgaan waarmee het leger politieke invloed uitoefent in Turkije (Zürcher 1995: 303, 310). In de Raad bespreken burgerpolitici en hoge militairen de politiek en doen zij «dringende aanbevelingen». De secretaris

is een generaal die de taak heeft in de gaten te houden of de uitspraken van de Raad wel worden uitgevoerd. In 1997 dwong de Veiligheidsraad premier Erbakan tot aftreden.

In april 2003 bracht de secretaris-generaal van de MGK, de heer Kilinc, in navolging van bezoeken aan omliggende landen, een bezoek aan Nederland voor een gesprek met voorzitters van enkele koepelorganisaties. Koerdische en bepaalde islamitische organisaties werden niet uitgenodigd. Aanwezigen stellen dat het onderwerp van gesprek werd gevormd door problemen van Turkse Nederlanders (zoals de Turkse dienstplicht, erf- en eigendomsrecht) en de rol die de Turkse regering bij het oplossen van deze problemen zou kunnen spelen (NRC Handelsblad, 3 mei 2003). De Turkse ambassadeur bevestigt deze lezing⁸⁸.

Eind juli 2003 besloot het Turkse parlement tot hervormingen waarbij de invloed van het leger op de politiek drastisch wordt ingeperkt. De MGK zal een echte adviesraad worden en het parlement krijgt bevoegdheid om de uitgaven van het leger te controleren.

Sinds medio jaren negentig wordt de Turkse overheid geadviseerd door een adviescollege, waarin Turken uit Nederland en andere landen zitting hebben. Dit college, de «Raad voor landgenoten in het buitenland», komt om de twee jaar bijeen en adviseert de Turkse regering over sociale en culturele problemen van Turken woonachtig in andere landen. Volgens de Turkse ambassade bieden de bijeenkomsten de Turkse overheid de kans om een inschatting te maken van de leefomstandigheden en het niveau van integratie van Turkse migranten in de vestigingslanden. Op basis van deze informatie ontwikkelt de Turkse overheid specifieke beleidsideeën om de omstandigheden van Turkse migranten te verbeteren en presenteert deze vervolgens aan de verantwoordelijken in het land in kwestie (zie ook paragraaf 2.6)⁸⁹.

In 1999 werden reeds kamervragen gesteld over twee in de Raad voor landgenoten in het buitenland benoemde vrouwen die in Nederland politiek actief zijn voor de Partij van de Arbeid. Het jaar erna werd een lid van het bestuur van het Inspraakorgaan Turken (IOT) door de Turkse regering in de Raad benoemd. Begin 2001 werden hierover (opnieuw) kamervragen gesteld aan minister Van Boxtel van Grote Steden- en Integratiebeleid. Op vragen met betrekking tot de (on)verenigbaarheid van het bestuurslidmaatschap van de Raad met het bestuurslidmaatschap van het IOT antwoordde de minister destijds dat het hier primair een zaak van het IOT betrof (TK 2000–01: 625, aanhangsel).

Activiteiten van overige Turkse politieke groeperingen

De diversiteit van de Turkse gemeenschap in Nederland komt tot uiting in de grote verscheidenheid aan organisaties die actief zijn. Het officiële orgaan waarmee zowel de Nederlandse regering als de Turkse ambassade contacten onderhouden is het Inspraak Orgaan Turken (IOT). Het is een landelijk aanspreekpunt en overlegorgaan voor Turkse koepelorganisaties in Nederland waarin bijna alle stromingen samenkomen⁹⁰. In paragraaf 2.5 gaan we nader in op organisaties met een religieuze inslag zoals de Süleymancı's, Milli Görü en de Alevieten.

In het geval van Turkije is er sprake van tenminste twee, elkaar vijandig gezinde diaspora-gemeenschappen: de nationalistische «Grijze Wolven» en de voor culturele en politieke rechten strijdende Koerden. In de literatuur wordt gewezen op de angst die leeft bij gezagsdragers voor het

⁸⁸ Interview met de Turkse ambassadeur, de heer T. Ildem, 2 juli 2003.

⁸⁹ Informatie verkregen via de heer R.C. Örnekol, Tweede Secretaris op de Turkse Ambassade, Den Haag.

⁹⁰ De volgende federaties maken deel uit van het IOT: STICF, NIF, SCIN (Süleymancılar), NUTIO (extreem-nationalisten), HTIB, HTKB, PSDF (links) en de Federatie van Turkse Sport en Cultuur in Nederland (HTSKF). Het Alevitische HAK-DER is in 2002, na een afwezigheid van vijf jaar, opnieuw toegetreden tot het IOT. FED-KOM, de federatie van Koerden in Nederland ontbreekt (Van Heelsum en Tillie 1999: 23).

importeren van conflicten tussen Koerden en Turken (Geerse 1999: 198). Medio jaren negentig namen de spanningen tussen beide groepen in Nederland toe (Can en Can-Engin 1997: 72; zie ook paragraaf 2.6). Omstreden in Nederland is de invloed van de «Grijze Wolven», die banden hebben met de ultranationalistische Partij van Nationalistische Actie (MHP: *Millyetçi Hareket Partisi*) in Turkije. Deze partij streeft naar de vestiging van een Groot-Turks rijk. In Nederland zou zij contacten onderhouden met de Turkse Federatie Nederland (TFN), een in 1995 opgerichte koepel van zgn. *ülküçü*-organisaties van «nationalistische idealisten» (oftewel «Grijze Wolven»).

De BVD (2000: 26–27) stelt dat de nauwe banden tussen de MHP en de TFN onder meer worden geïllustreerd door de bemoeienis van MHP-functionarissen bij de verkiezing van bestuursleden tijdens een TFN-congres in Nederland. De *ülküçü*-beweging in Nederland kan als een nationalistische diasporagemeenschap beschouwd worden, die deel uitmaakt van een internationaal netwerk van gelijksoortige organisaties met als centrum de partij in Turkije (Geerse 1999: 191–203). Officieel worden banden tussen de TFN en de MHP ontkend.

De Turkse wet staat overigens niet toe dat politieke partijen afdelingen in het buitenland oprichten. Uit onderzoek van Geerse (1999: 196) bij het Turks Cultureel Centrum, een bij TFN aangesloten beweging, blijkt een sterke oriëntatie op moederland Turkije. Er is sprake van een constante nationalistische informatiestroom, bezoek van Turkse deskundigen en imams, van inzamelingen en fondsenwerving (o.a. ten behoeve van de verkiezingscampagnes van de MHP in Turkije).

Overeenkomstig de conflicten in Turkije tussen de MHP (en de «Grijze Wolven») en de PKK, bestaan er – zoals gezegd – voortdurende spanningen tussen de TFN en meerdere Koerdische Arbeidersverenigingen in Nederland, verzameld in de koepelfederatie FED-KOM⁹¹. Toch is een groot deel van de 50 000 Koerdische Nederlanders niet politiek actief en is een deel aangesloten bij niet-Koerdische organisaties (Van der Wal 1999: 46–48). Medio jaren negentig kwam het tot een aantal incidenten, met name naar aanleiding van de oprichting van het Koerdisch Parlement in Ballingschap in Den Haag. Onlangs leidde het bezoek van de secretaris-generaal van de Turkse Nationale Veiligheidsraad tot spanningen tussen «Turks-gezinde» en «vijandelijke» organisaties (NRC Handelsblad, 3 mei 2003).

Effecten en invloed op integratie

In deze paragraaf hebben we op het terrein van nationale veiligheid in kaart gebracht op welke manieren Turkse overheidsinstanties en politieke groeperingen in Turkije invloed proberen uit te oefenen op de Turkse gemeenschap in Nederland. Het is de vraag welke effecten dit heeft (gehad) op Turkse migranten. Inherent aan het benutten van bronnen als inlichtingen- en veiligheidsdiensten is een gebrek aan specifieke informatie. Nochtans twijfelt de AIVD/BVD (1999–2002)⁹² niet aan pogingen om onderdanen in Nederland te beïnvloeden door Turkse overheidsinstanties als de veiligheidsdienst MIT en het Directoraat voor Godsdienszaken Diyanet (zie voor de laatstgenoemde paragraaf 2.5). De AIVD (2002: 42) verbindt hieraan de conclusie dat de integratie van de Turkse gemeenschap in Nederland door beïnvloeding uit Turkije wordt belemmerd. In het vervolg van deze paragraaf hebben we een aantal zichtbare activiteiten van de Turkse regering op een rij gezet: het bezoek van de secretaris-generaal van de MGK en de Raad voor landgenoten in het buitenland.

⁹¹ In haar jaarverslag uit 2000 neemt de BVD (p. 27), net als over het jaar daarvoor, een afname waar van het aantal conflicten: «Positief is dat zich in het afgelopen jaar vrijwel geen botsingen hebben voorgedaan tussen aanhangers van de TFN en sympathisanten van de PKK (...)».

⁹² In haar jaarverslag uit 1999 concludeert de toenmalige BVD (p. 26): «Langs verschillende wegen en bij diverse gelegenheden tracht zij (*de Turkse overheid*) de Turkse gemeenschap in Nederland aan zich te binden en in te schakelen bij het uitdragen en verdedigen van haar opvattingen», vooral m.b.t. de seculiere eenheidsstaat. In de jaarverslagen 2001 en 2002 wordt eveneens stilgestaan bij het Turkse «beheersnetwerk» dat «probeert de Turkse gemeenschap aan zich te binden en te beïnvloeden (2002: 30).

Het beschreven bezoek van de belangrijkste Turkse politiek-militaire functionaris, de heer Kilinc, heeft geleid tot ophef en onrust onder verschillende Turkse organisaties. Volgens berichtgeving in het NRC Handelsblad (3 mei 2003) heeft het niet uitnodigen van minder Turks-gezinde organisaties onder meer geleid tot tweespalt binnen het Inspraakorgaan Turken. Deze interne conflicten richten de aandacht van Turkse migranten in Nederland opnieuw op de politieke situatie in het moederland, en hebben een negatieve invloed op de eenheid van die gemeenschap in Nederland. Daarmee lijkt het bezoek (in ieder geval) niet positief bij te dragen aan de integratie van de Turkse gemeenschap in de Nederlandse samenleving.

Voor zowel het bezoek van de Turkse generaal als het stichten van de Raad voor landgenoten geldt dat de bronnen geen uitsluitel geven over mogelijk achterliggende motieven van de Turkse regering. In het geval van het bezoek van de heer Klinik, menen sommige vertegenwoordigers van Turkse organisaties dat de werkelijke reden voor het bezoek het bundelen van Turks-gezinde organisaties was, om deze te kunnen inzetten ten behoeve van een lobby voor Turkije voor toetreding tot de Europese Unie (NRC Handelsblad, 3 mei 2003). Anderen ontkennen dit. Hieraan kunnen wij géén conclusies verbinden, anders dan dat het bezoek op zichzelf al een indicatie is dat de Turkse regering een bepaald beleid voert gericht op de diasporagemeenschap in Nederland.

Zowel het bezoek van de Turkse generaal als het oprichten van een adviescollege van Turkse migranten vormen bewijs voor een actieve interesse van de Turkse regering in landgenoten in onder meer Nederland. Het is een manier om de band tussen migranten en het Turkse moederland te verstevigen, maar het kan echter ook worden uitgelegd als Turkse inspanningen om problemen van migranten op te lossen. Het (beperkte) bronnenmateriaal staat ons echter niet toe vergaande conclusies te trekken ten aanzien van de effecten van deze activiteiten en hun invloed op de integratie van Turken in de Nederlandse samenleving.

Over de effecten van de activiteiten van Turkse politieke groeperingen in Nederland is meer bekend. El Manouzi (1997: 119) stelt dat «de Turkse islam in Nederland zich kenmerkt door grote inhoudelijke diversiteit die tot uiting komt in een veelheid van confessionele stromingen, een complexe organisatie in hiërarchische structuren, en tenslotte, een politisering die is verweven met de wisselvalligheden van de Turkse politiek, van zowel regering als oppositie». De grote diversiteit aan Turkse organisaties in Nederland vormt een weerspiegeling van de Turkse politiek. De onderlinge (religieuze en politieke) tegenstellingen uit Turkije zijn eveneens geïmporteerd, hoewel de verhoudingen in Nederland anders zijn, bijvoorbeeld omdat oppositionele bewegingen in Turkije hier meer ruimte krijgen. Vooral conflicten tussen de Nederlands-Turkse organisaties met banden met de Koerdische PKK en met banden met de extreem-nationalistische MHP zijn veelvuldig gedocumenteerd (El Manouzi 1997; BVD 1998–2000).

Geerse (1999: 196) concludeert dat deze bewegingen «vaak naar binnen zijn gekeerd» en dat «activiteiten zelden zijn gericht op integratie in de Nederlandse maatschappij». In 1999 stelt de BVD (p. 42) dat de TFN vatbaar blijft voor aanwijzingen uit Turkije en dat haar aanhang, die zich daardoor blijft richten op het moederland, minder geïnteresseerd is in integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. De oriëntatie van de Turken die bij deze organisaties zijn aangesloten blijft gericht op

het moederland waar een aanzienlijke voedingsbodem voor conflict aanwezig is (bijvoorbeeld de Koerdische kwestie).

Dit alles leidt tot onrust binnen de gemeenschap, het draagt bij aan negatieve imagovorming van de volledige minderheidsgroep onder de autochtone bevolking en het staat de ontwikkeling van een krachtige en eensgezinde Turkse minderheidsgroep (bijvoorbeeld ten opzichte van de Nederlandse overheid) voortdurend in de weg. Hieruit maken we op dat het handhaven van een eenzijdige oriëntatie op het moederland en het importeren van conflicten als gevolg van Turkse bemoeienis door overheid, gelieerde organisaties en partijen een belemmering vormt en heeft gevormd voor de integratie van Turken in de Nederlandse samenleving. De vraag in welke mate dit precies het geval is geweest kunnen wij niet beantwoorden.

2.5 Godsdienstbeleving

Regeringen van landen van herkomst kunnen ook op het terrein van godsdienst proberen onderdanen elders te beïnvloeden en te controleren.

Het Directoraat voor Godsdienstzaken Diyanet

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is er in Turkije sprake van een strikte scheiding tussen godsdienst en staat (secularisme). Feitelijk is echter sprake van een verregaande controle over de Turkse islam door het militaire staatsapparaat (Landman 2000: 5–8; Canatan 2001: 25). Er is sprake van vervlechting van islamitische en republikeinse waarden binnen de officiële soennitische staatsislam. Onderwijs, de media en de moskeeën worden gebruikt om deze uniforme leer van de islam te verspreiden. Dit gebeurt grotendeels door het in 1924 opgerichte Directoraat voor Godsdienstzaken Diyanet (*Diyanet İleri Bakanlıı*). Het takenpakket van Diyanet, dat valt onder de directe verantwoordelijkheid van de premier, omvat onder andere het beheer van moskeeën, de aanstelling van het moskeepersoneel en informatievervalsing via publicaties en TV-uitzendingen. Diyanet's monopoliepositie maakt het voor andere islamitische stromingen moeilijk om zich in Turkije te ontplooien (Landman 2000: 17).

Het voornaamste motief voor de Turkse regering om Diyanet ook elders in Europa op te richten is volgens de literatuur het bieden van tegenwicht aan oppositiegroepen die door gastarbeiders buiten Turkije zijn opgericht. Milli Görü (zie de volgende alinea's) en andere dissidente en oppositiegroepen zijn er op eenvoudige wijze in geslaagd zich te organiseren in Europa. Deze groepen vestigden vervolgens de aandacht van de ontvangende landen op de (conflicteuze) politieke toestand in Turkije. Dat vormde de directe aanleiding voor de Turkse regering om zich te gaan richten op het beheer van moskeeën buiten de eigen landsgrenzen en het sturen van imams ten behoeve van Turkse migrantengemeenschappen (Sunier 1996: 71).

Het Diyanet is verbonden met de Islamitische Stichting Nederland (ISN, 1982). De ISN beheert het grootste gedeelte van de 450 Nederlandse moskeeën. Via de ambassade (de Attaché voor Godsdienstzaken is de voorzitter van de ISN) is de ISN direct verbonden aan Diyanet Turkije, dat greep heeft op het bestuur en de financiën van moskeeverenigingen (Sunier 1996: 64–67; Van der Wal 1999: 32). Naast de ISN is er het koepelverband Stichting Turks-Islamitische Culturele Federatie (STICF, 1979). De STICF heeft als doel de verspreiding van de islam in Nederland

te stimuleren en islamitische organisaties in Nederland te coördineren. De STICF is niet rechtstreeks verbonden met Diyanet, al dragen ze dezelfde visie op de islam uit. Er is sprake van een zekere competentiestrijd tussen de ISN en STICF⁹³.

Een belangrijk gegeven is dat imams via Diyanet rechtstreeks uit Turkije naar Nederlandse moskeeën worden gehaald (en betaald) voor een termijn van vier jaar (Van der Wal 1999: 32). Volgens Sunier (1996: 64–66) heeft de Islamitische Stichting Nederland (en daarmee Diyanet) invloed op de inhoud van hetgeen er gepredikt wordt: «Incidenteel worden instructies gegeven aan imams over de inhoud van preken: men dient de officiële Turkse staatsversie van de islam uit te dragen en men dient zich te onthouden van politiek getinte uitspraken». Daarbij dient te worden aangetekend dat de invloed op hetgeen gepredikt wordt volgens Sunier door de jaren heen minder sterk is geworden⁹⁴. Tenslotte is er sprake geweest van middelbare imamscholen in Turkije speciaal opgezet voor Nederlands-Turkse jongeren. Er is geconstateerd dat de Turkse staat daarbij een rol heeft gespeeld (Rob 2001: 31; zie eveneens de volgende paragraaf).

De Rob (2001: 30) stelt: «Gerekend naar het aantal moskeeën en moskeebezoekers identificeert de overgrote meerderheid van de Turkse moslims in Nederland zich met de door de Turkse staat gecontroleerde (soennitische) stroming van de Islam.» Bij deze conclusie dient naar onze mening een kanttekening te worden geplaatst. Diyanet beheert (via de ISN) de meeste Turkse moskeeën doordat zij verhoudingsgewijs kan beschikken over veel middelen. Dat vormt echter nog geen bewijs voor de stelling dat al deze moskeebezoekers zich identificeren met de door de Turkse staat gecontroleerde stroming van de islam. Ook andere (meer praktische) motieven kunnen een rol spelen bij de keuze van een gelovige voor een bepaalde moskee. Bovendien dient te worden opgemerkt dat religieuze leiders in de regel eerder dan de achterban de neiging hebben zich te profileren en tegen elkaar af te zetten.

Naast de eerder beschreven TFN en PKK, is ook een breed scala aan meer religieuze oppositiepartijen actief in Nederland, met kritiek op de door de Turkse staat gedomineerde «officiële staatsislam». De voornaamste bewegingen, de Süleymancı's, Milli Görü en de Alevieten, bespreken we in het onderstaande kort.

- De Süleymancı's, in Nederland vertegenwoordigd door de Stichting Islamitisch Centrum Nederland, is tegenstander van een door de staat gecontroleerde islam en is voor de scheiding van godsdienst en staat (in Turkije) (Van der Wal 1999: 37–40).
- Milli Görü («Nationale Visie») bestaat in Nederland uit twee organisaties: één in Noord-Holland en één in Zuid-Holland. De laatste is bekend onder de naam Nederlandse Islamitische Federatie (NIF). In totaal bezitten ze circa 45 moskeeën. Beide hadden relaties met de Partij van de Deugd (*Fazilet Partisi*) in Turkije. Deze partij werd verboden en is inmiddels gesplitst in een progressieve partij (de AK-partij⁹⁵ van de huidige premier Erdogan) en een meer traditionele, islamitische partij. Milli Görü (Noord-Holland) schurkt aan tegen de eerstgenoemde partij, het meer behoudende NIF tegen de tweede (Van der Wal 1999: 37–40).
- De progressief-tolerante Alevieten tenslotte, vormen de grootste

⁹³ Bron: informatie uit gesprek met dr. T. Sunier.

⁹⁴ Bron: dr. T. Sunier.

⁹⁵ AK-partij: *Aladet ve Kalinma Partisi*; de Partij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling.

religieuze minderheid van Turkije. Het Alevitisme heeft onder andere afwijkende leerstellingen ten opzichte van de soennitische en sjiiitische islam. In Nederland wordt deze vertegenwoordigd door de Federatie HAK-DER (Van der Wal 1999: 37–40).

Volgens Landman (1997: 100–101) kent de Nederlandse islam een diasporakarakter. Hij onderschrijft de uitspraak van Sunier dat Turks-Islamitische organisaties (zoals Milli Görü) deel uitmaken van Europese netwerken die contacten onderhouden met organisaties in Turkije. Sunier (Landman 1997) constateert dat binnen deze organisaties op het land van herkomst georiënteerde ouderen de dienst uitmaken. Dit terwijl jonge (relatief goed geïntegreerde) bestuurders dergelijke organisaties extern vertegenwoordigen. Beide experts verschillen echter van inzicht over de tijdsduur en benodigde inspanning die de jongere generatie moet leveren om de hierboven beschreven structuur te doorbreken.

Effecten en invloed op integratie

Waarom hebben de pogingen van de Turkse regering om controle uit te oefenen op het godsdienstig leven van Turken in Nederland geleid? Zoals besproken zijn nagenoeg alle Turks-islamitische stromingen in Turkije ook aanwezig binnen de Nederlandse samenleving. Canatan (2001: 108) stelt echter dat een belangrijk verschil is dat Diyanet (de «officiële islam») in Nederland géén bevoorrechte en dominante positie tegenover andere stromingen (de «civiele islam») inneemt. Dit verklaart hij vanuit de Nederlandse maatschappelijke en politieke context (bijvoorbeeld principes van godsdienstvrijheid, gelijkheid van religieuze groepen). Alhier krijgen andere stromingen de bewegingsvrijheid zich te ontplooien, maar politiek actief binnen Nederland wordt men uiteindelijk zelden.

Er bestaan spanningen tussen Diyanet en niet met de Turkse staat verbonden organisaties in Nederland. De redenen voor deze spanningen lopen per organisatie uiteen. Terwijl Milli Görü in Turkije de scheiding tussen godsdienst en staat ongedaan wil maken, beschouwen de Alevieten Diyanet als een conservatief religieus bolwerk dat andere stromingen onderdrukt. Ook spanningen tussen de progressieve Alevieten en conservatieve Soennieten in Turkije kunnen in Nederland worden waargenomen. Een illustratie daarvan vormt het verlaten van het Inspraakorgaan Turken door Alevieten in 1997 omdat men vond dat de inbreng van islamitische en ultranationalistische organisaties te groot werd. (In 2002 keerde HAK-DER overigens terug in het IOT).

De BVD (1999–2002) heeft de afgelopen jaren meerdere malen gewaar-schuwd tegen de controle die het Diyanet uitoefent op de Turkse gemeenschap in Nederland⁹⁶. Naast enkele AIVD-publicaties, bestaat er andere literatuur (o.a. Van der Wal 1999; Sunier 1996) die de werkzaamheden van Diyanet in Nederland beschrijft. Het lijkt ons aannemelijk dat ook onderlinge spanningen tussen Nederlands-Turkse religieuze organisaties, die verder aangewakkerd worden door Turkse staatsbemoeienis, een negatieve invloed (verdeeldheid, oriëntatie op het moederland) uitoefenen op de integratie van Nederlandse Turken.

Door met name enkele rapporten van de AIVD/BVD is de (politieke) aandacht voor politiek-religieuze inmenging van de Turkse regering in de Turkse gemeenschap in Nederland sterk toegenomen. Mede vanuit de wens om de invloed van de landen van herkomst en internationale islamitische organisaties terug te dringen, is er een discussie ontstaan omtrent de wenselijkheid en haalbaarheid van het opzetten van

⁹⁶ Niettemin wordt door de BVD (2002) tevens geconstateerd dat «(...) een aanzienlijk deel van de Turkse migranten niet afkerig is van deze inmenging en zij zich loyaal opstellen naar de Turkse staat en nationalistische gevoelens koesteren».

imamopleidingen in Nederland. Binnen vrijwel alle moskeeën vervult de imam een sleutelpositie. Hij is meer dan een religieuze voorganger en adviseert (net als moskeebesturen) over een breed scala aan problemen. Turkse moskeeën richten zich naast religieuze zaken ook geregeld op voorlichting, educatie en recreatie. Onderzoek wijst uit dat Turkse moskeeën een intermediaire rol spelen bij de opvoeding en inburgering van moslimjongeren (Canatan e.a. 2003: 9–16).

Bij het voornemen om Nederlandse imamopleidingen te starten speelt de gedachte dat in het buitenland opgeleide imams een negatieve invloed hebben op de integratie van Nederlandse Turken. De geloofsbelijdenis door uit Turkije gezonden imams gebeurt vanuit een Turks perspectief in de Turkse taal. In Nederland opgeleide imams spreken de Nederlandse taal, hebben kennis van de cultuur en kunnen zodoende hun gemeenschappen (en vooral jongeren) beter begeleiden bij hun integratie in de Nederlandse samenleving (TK 1993–94: 23 409 nr. 8; Cörüz 1997: 130).

Binnen de Nederlandse moslimorganisaties worden wisselende reacties waargenomen op het voornemen van de Nederlandse regering tot een Nederlandse imamopleiding. Enerzijds ziet men vooral praktische (financiële) voordelen. Anderzijds is men bevreesd voor overheidsbemoeienis en het verlies van religieuze autonomie (Canatan 2001: 105). De AIVD/BVD (2002: 27) concludeert dat aan de Turkse overheid en Diyanet gelieerde organisaties de plannen voor een Nederlandse imam-opleiding als bedreiging ervaren voor de eigen controle op de Turkse gemeenschap in Nederland. Diyanet «vreest dat dit kan leiden tot een groei van politiek-islamitische geloofsovertuigingen binnen de Turkse gemeenschap. Men ontplooit beïnvloedingsactiviteiten ten aanzien van alle huidige initiatieven gericht op een imam-opleiding». Uitgaande van de visie dat het sturen van imams uit herkomstlanden schadelijk kan zijn voor inburgering van minderheden, kan vanuit het oogpunt van de integratie deze Turkse tegenwerking van de plannen voor een Nederlandse imamopleiding als onwenselijk worden beschouwd⁹⁷.

2.6 Taal en cultuur

Op het terrein van «taal en cultuur» kunnen activiteiten plaatsvinden als ondersteuning van onderwijs in eigen taal en cultuur, Turkse invloed (steun of tegenwerking) op het islamitisch onderwijs in Nederland en het stimuleren van kennis over taal en cultuur van Turkije via televisie-uitzendingen en andere media.

Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur

Vanaf 1974 werd in Nederland het Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur (OETC) ingevoerd, waarbij migranten van Turkse komaf zowel taalondersteuning als cultuureducatie kregen. Het werd in eerste instantie ingesteld met het oog op de terugkeer van migranten naar het land van herkomst en gegeven door buitenlandse onderwijsassistenten. Toen duidelijk werd dat de migranten hier permanent zouden blijven probeerde de overheid OETC juist in te zetten ter bevordering van de deelname aan de Nederlandse samenleving. In de loop van de jaren negentig kreeg OETC een andere naam: Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT). Sinds 1998 ligt de verantwoordelijkheid om allochtone leerlingen in hun eigen taal en cultuur les te geven bij gemeenten. Het kabinet wil in 2004 OALT afschaffen, omdat men de nadruk sterker wil leggen op het leren van het Nederlands aan leerlingen van allochtone herkomst.

⁹⁷ Zie onder andere het artikel van Van Veen in: Contrast, 18 oktober 2001.

De Turkse regering hecht veel waarde aan het leren van Turks als moedertaal, naast het Nederlands. Daarom heeft ze een actieplan opgesteld om een beter onderwijsmilieu te creëren voor Turkse migrantenkinderen. Dit «Education Action Plan» (EAP), ontwikkeld op basis van input uit de Raad voor landgenoten in het buitenland, richt zich op het creëren van bewustzijn bij Turkse families ten aanzien van hun onderwijsrechten, het voorlichten van leraren over de noodzaak rekening te houden met culturele kenmerken en omgevingsproblemen van migrantenkinderen, en tenslotte het bewust maken van kinderen zodat zij zich realiseren dat hun toekomst grotendeels afhankelijk is van onderwijs. In tegenstelling tot de positieve reactie van de Duitse regering, is voormalig minister van Integratie en Grote Stedenbeleid Van Boxtel niet ingegaan op de Turkse EAP-voorstellen. Hij stelde dat het bieden van goed onderwijs in Nederland uitsluitend een verantwoordelijkheid betreft van de Nederlandse regering. Het EAP werd daarom enkel beschouwd als een discussiestuk⁹⁸.

Islamitisch onderwijs

Volgens de AIVD/BVD werden in het nabije verleden islamitische onderwijsinstellingen in Turkije door in Nederland woonachtige moslimkinderen bezocht. Een belangrijk voorbeeld vormt de *Imam-hatip* school, een middelbare imamopleiding in Bozyazi in Turkije, waar tientallen Turkse leerlingen uit Nederland les ontvingen. De leerstof kan volgens de AIVD/BVD (2002) worden gekenmerkt als Turk-nationalistisch en kritisch ten opzichte van Nederlandse waarden en normen. Het initiatief voor de school kwam van de Nederlandse Stichting Turks-Islamitische Culturele Federatie, maar de Turkse overheid speelde volgens de BVD op de achtergrond een belangrijke rol (BVD 2002: 17).

Naast bemoeienis met Turkse islamitische scholen waar migrantenleerlingen worden ontvangen, zijn er ook pogingen bekend om het islamitisch onderwijs in Nederland te beïnvloeden. Bijna eenderde van de islamitische scholen in Nederland is opgericht vanuit de Turkse gemeenschappen⁹⁹.

Tijdens de ontwikkelingsfase van het Nederlandse islamitische onderwijs, trachtte de Turkse overheid, via Diyanet, invloed te verwerven. Inmiddels is de focus van Diyanet gewijzigd. Men concentreert zich niet meer op het verwerven van invloed in het islamitisch basisonderwijs, maar eerder het tegenwerken er van. De reden daarvoor is gelegen in de angst dat de primaire referentie van Turkse kinderen op islamitische basisscholen verschuift van (het hebben van) een Turkse identiteit naar (het hebben van) een moslimidentiteit. In principe is de Turkse regering géén voorstander van het bestaan van islamitisch onderwijs, want men vindt dat de moskee in voldoende mate voorziet in het behouden van de islamitische identiteit; een visie die wordt gedeeld door een meerderheid van de Turken in Nederland. Tenslotte concentreert Diyanet zich in toenemende mate op het hoger (islamitisch) onderwijs. De BVD constateert dat deze scholen moeite hebben om tegenwicht te bieden aan de beïnvloedingsactiviteiten van Diyanet, in het bijzonder als het gaat om het bieden van financiële ondersteuning (AIVD/BVD 2002: 20–36).

Media uit het land van herkomst

In het geval van de Turkse televisie dient een onderscheid te worden gemaakt tussen commerciële zenders die Nederlandse Turken via satelliet ontvangen (bijv. de zenders ATV, Interstar en Kanal 7), en TRT-Internationaal – de Turkse staatszender die op de Nederlandse kabel zit. De Turkse

⁹⁸ Interview met de Turkse ambassadeur, de heer T. Ildem, 2 juli 2003, en specifieke informatie verkregen van de heer R.C. Örnekol, Tweede Secretaris op de Turkse Ambassade, Den Haag.

⁹⁹ De AIVD/BVD heeft meerdere keren zorg uitgesproken over bemoeienis van politiek-islamitische groeperingen en buitenlandse mogendheden met het islamitisch onderwijs. Zie bijvoorbeeld: respectievelijke jaarverslagen 1998 tot 2002 en de rapporten Politieke islam in Nederland (1998) en De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs (2002).

satelliet-televisie, waarvoor veel animo bestaat onder Turkse migranten in Nederland wordt voornamelijk beheerst door soaps, talkshows en sport¹⁰⁰. Staring en Zorlu (1996) formuleren vier factoren die de populariteit van de Turkse televisie kunnen verklaren. Naast taal en culturele vertrouwdheid, vertier en gezelligheid, spelen de behoefte aan Turkse informatie en het gemis aan Turkse migranten op de Nederlandse televisie een voorname rol.

De publieke zender TRT, onder Turkse jongeren erg impopulair, richt zich met name op nieuws, hoofdzakelijk gebracht vanuit het perspectief van de Turkse overheid (Milikowski 1999: 170–190). TRT is van nationalistische aard, met veel nationalistische uitspraken van bekende Turken en veroordelingen van «PKK-terroristen» door belangrijke politici¹⁰¹. Illustratief voor de grensoverschrijdende invloed die de TRT (tezamen met de Turkse dagbladpers) heeft, zijn twee gebeurtenissen medio jaren negentig: de demonstratie tegen het Koerdisch Parlement in Ballingschap (april 1995) en een brand in de Schilderswijk waarbij zes mensen om het leven kwamen (maart 1997).

Het initiatief voor de bovengenoemde protestdemonstratie was afkomstig van de Turkse regering, terwijl partijdige media (zoals het Turkse dagblad *Hurriyet*) mensen uit de Nederlandse Turkse Gemeenschap opriepen om deel te nemen, en staatszender TRT een geldinzamelingsactie organiseerde voor het Turkse leger. Na de Haagse brand waarbij zes personen van de familie Köcedag om het leven kwamen, waren het Nederlands-Turkse organisaties die om hulp vroegen uit Turkije (El Manouzi 1997). In tegenstelling tot hetgeen alom door verschillende media werd gesuggereerd bleek de dader een neef van de slachtoffers zonder racistisch motief. El Manouzi (1997) leidt uit beide gebeurtenissen af dat (door de staat gecontroleerde) media uit de herkomstlanden en de oorspronkelijke cultuurgebieden een belangrijke rol spelen bij het verzekeren van de loyaliteit van groepen migranten.

Effecten en invloed op integratie

Ten aanzien van het geven van onderwijs in taal en eigen cultuur is het niet verassend dat de Turkse regering liever OALT wenst te behouden. Naast het belang dat men hecht aan het behoud van de Turkse taal en cultuur onder Turken in Nederland, stelt de ambassadeur dat deze wens is ingegeven vanuit de gedachte dat kinderen van Turkse komaf eerst hun moedertaal (de taal die ze thuis spreken) moeten beheersen, voordat ze goed Nederlands kunnen leren¹⁰². Desondanks is de Nederlandse regering van plan om OALT per 2004 af te schaffen om het gebruik van de Nederlandse taal te stimuleren. In hoeverre en op welke wijze de Turkse regering gaat reageren op deze beleidswijziging is tot op heden onduidelijk. In het algemeen kan worden gesteld dat Turkse invloedsuitoefening op OALT in het verleden beperkt is gebleven, waardoor er van effecten op integratie geen sprake is.

De AIVD/BVD (2002: 20–36) heeft aangegeven dat vooral Diyanet pogingen heeft ondernomen om het islamitisch basisonderwijs tegen te werken en daarnaast invloed tracht uit te oefenen op het hoger (islamitisch) onderwijs. De directe effecten hiervan zijn, door een gebrek aan bronnenmateriaal, onduidelijk.

Het feit dat (overwegend de eerste generaties) Turkse migranten zich nog steeds primair richten op de Turkse (staats)media betekent dat Nederlandse Turken zich over het algemeen blijven oriënteren op het

¹⁰⁰ Uit onderzoek van Veldkamp blijkt dat in 1996 42% van de Turken in Nederland in bezit was van een satelliet-schotel (Milikowski 1999: 174).

¹⁰¹ Turkije-deskundige T. Sunier (aangehaald in een artikel in de *Groene Amsterdammer* van 6 december 1995) stelt dat TRT-INT een «weinig genuanceerd beeld» scheidt.

¹⁰² Interview met de Turkse ambassadeur, de heer T. Ildem, 2 juli 2003.

moederland en niet op Nederland. Terwijl kinderen van migranten zich al meer richten op Nederlandse zenders en programma's lijkt het aanmerkelijk dat een overwegende gerichtheid van hun ouders op Turkse media ook de Nederlandse taalontwikkeling van deze groep niet ten goede komt.

Milikowski (1999: 174–175) stelt echter dat de angst dat het kijken naar «eigen zenders» een bedreiging vormt voor integratie (vervreemding, importeren conflicten) in «een aantal opzichten het omgekeerde heeft bewerkstelligd van wat werd gevreesd». Zij constateert onder meer dat er via de (satelliet-) televisie een kennismaking met de moderniteit heeft plaatsgevonden, via het eigen land en de eigen cultuur. Anderzijds illustreren de twee hierboven geschetste incidenten volgens El Manouzi (1997) dat pogingen tot beïnvloeding door de Turkse staat via bijvoorbeeld de zender TRT «schade kunnen toebrengen aan de verhoudingen tussen moslims en de rest van de Nederlandse samenleving».

Het totaalbeeld van de invloed van de Turkse media op de integratie van Turkse migranten is niet eenduidig. We stellen vast dat in de literatuur wordt gesteld dat de Turkse satelliettelevisie over het algemeen niet integratiebelemmerend heeft gewerkt, terwijl de Turkse staatszender volgens de aangehaalde bronnen in sommige gevallen wel een negatieve invloed heeft gehad op integratie.

2.7 Economische belangen

In deze korte paragraaf wordt nader ingegaan op de functie, omvang en rol van de Turkse overheid bij de geldstroom van Turkse migrantengemeenschappen richting Turkije. Wereldwijd zijn er vier miljoen Turkse migranten. Een deel daarvan zorgt voor een aanzienlijke deviezenstroom richting het Turkse moederland. Tijdens de jaren zestig en zeventig, toen de Turkse emigratiestroom op gang kwam, verkeerde Turkije in economische malaise. Turkije had een continu tekort op de handelsbalans en door het afkopen van een oplopende staatsschuld bestond er een constante behoefte aan harde valuta. De maandelijkse overschrijvingen van gastarbeiders waren daarom een voornaam bron van inkomsten voor Turkije (Bakker 2002: 213). Na gezinshereniging en definitieve vestiging van Turkse migranten in Nederland, in de loop van de jaren tachtig en negentig, verminderde de maandelijkse geldstroom.

Volgens Van der Wal (1999: 20) maken Turkse gezinnen gemiddeld nog steeds ruim 450 Euro per maand over ten behoeve van het levensonderhoud van familieleden of voor de aankoop van onroerend goed. De hoogte van de bijdrage in het levensonderhoud van Turkse verwanten hangt af van behoefte daaraan en de financiële mogelijkheden van de migranten (Böcker 1994: 86). In 1999 maakten Turkse migranten in Nederland in totaal ruim 474 miljoen gulden (215 miljoen Euro) over naar Turkije (De Nederlandsche Bank 2001: 78). Naast de onderhoudsplicht jegens verwanten in het land van herkomst, vormen het sparen op deviezenrekening in Turkije, het afkopen van de dienstplicht en het investeren in de aankoop van eigendommen belangrijke redenen voor geldstromen richting het moederland (Böcker 1994: 86–90). Ook de *zakaat*, een religieuze belasting voor alle moslims tijdens de Ramadan, die ten goede komt aan armen en andere behoeftigen, is verantwoordelijk voor een (overigens onbekend) deel van de geldstroom richting Turkije (zie voor meer uitleg paragraaf 3.7).

Effecten en invloed op integratie

Dat vele migrantenfamilies regelmatig geld overmaken naar Turkije betekent voor de Turkse regering al meer dan dertig jaar een welkome stroom harde valuta. Maar de Turkse regering heeft, voor zover bekend, géén beleid ontwikkeld om de geldstroom die maandelijks wordt gestuurd in stand te houden of verder te stimuleren. Böcker (1994: 86–89) onderkent een probleem voor migranten die als huwelijkspartner recent naar Nederland zijn gekomen. Zij voelen zich veelal sterk verplicht aan de achtergebleven familie en «moeten na hun komst in Nederland vaak aanzienlijke bedragen naar de familie in Turkije overmaken, ook al gaat dat ten koste van de financiële situatie van het eigen gezin in Nederland». Echter, ten aanzien van het financieel ondersteunen van verwanten in Turkije is in de beschikbare literatuur noch sprake van een belemmerende, noch van bevorderende invloed op de integratie in de Nederlandse samenleving. Duidelijk is wel dat door de overschrijvingen de verbondenheid tussen Turkse migrantenhuishoudens en de familie in het land van herkomst wordt bestendigd.

2.8 Overig: grensoverschrijdende effecten Turkse drugsmaffia

Uit onderzoek (Fijnaut 1995; Bovenkerk & Yeşilgöl 1998; Akinbingöl 2000) is naar voren gekomen dat ambtenaren in Turkije in het recente verleden betrokken zijn geweest bij internationaal georganiseerde criminaliteit die van invloed is geweest op de Turkse gemeenschap in onder meer Nederland. Hoewel er hier géén sprake is van bewuste pogingen van de Turkse regering om groepen onderdanen buiten de eigen grenzen te beïnvloeden, achten we het voor dit onderzoek zinvol om mogelijke grensoverschrijdende effecten op migranten te bespreken.

In de tweede helft van de jaren negentig is er veel gepubliceerd over (structurele) banden tussen politie, politici, leger en de drugsmaffia in Turkije. Er wordt geconcludeerd dat de georganiseerde criminaliteit en verschillende onderdelen van de Turkse staat (met name binnen het politieapparaat) nauw met elkaar zijn vervlochten (Bovenkerk 1998). De redenen die worden genoemd voor de omvangrijke drugseconomie in Turkije zijn de gunstige geografische ligging en de verspreiding van de Turkse diaspora over geheel Europa¹⁰³. Landen met een omvangrijke Turkse gemeenschap vormen bestemmingslanden, waarbij Nederland wordt gebruikt als verdeelmarkt (Akinbingöl 2000: 45–58).

De betrokkenheid van onderdelen van de Turkse publieke sector bij zware criminaliteit is volgens de literatuur in de tweede helft jaren tachtig ontstaan met de opkomst van de «Grijze Wolven» binnen en buiten het staatsapparaat¹⁰⁴. Duidelijk is dat zowel de «Grijze Wolven» als de PKK hun strijd financieren met behulp van de opbrengsten van drugs-transporten. De relatief succesvolle pogingen door speciale Turkse eenheden – medio jaren negentig om de Koerdische maffia uit te schakelen, hebben uiteindelijk geleid tot nog diepere betrokkenheid van delen van het Turkse staatsapparaat die hun inkomsten niet in gevaar willen brengen. De laatste jaren echter wordt er melding gemaakt van een aantal positievere ontwikkelingen in de strijd tegen de criminaliteit in Turkije, waaronder nieuwe strenge wetgeving (Akinbingöl 2000: 47–54).

Effecten en invloed op integratie

Welke implicaties heeft de hierboven geschetste situatie voor de Turkse gemeenschap in Nederland? Bovenkerk en Yeşilgöl (1998) concluderen dat er sprake is van een aanzienlijke betrokkenheid van Turkse mannen in de

¹⁰³ Volgens het Amerikaanse Drug Enforcement Agency (DEA) was het inkomen van de Turkse maffia in 1997 42,8 miljard dollar; 70% van de totale drugsomzet van de Europese maffia (Akinbingöl 2000: 48).

¹⁰⁴ De Turkse Inlichtingendienst MIT concludeert in een rapport uit 1995 dat vertakkingen van de misdaad zijn doorgedrongen tot in het Turkse staatsapparaat. Illustratief is de aanklacht tegen de allerhoogste politiefunctionaris op het Ministerie van Binnenlandse Zaken die een criminele organisatie zou hebben opgezet (Akinbingöl 2000: 50).

drughandel. Eén van de verklaringen hiervoor vormt de verspreiding van een groot aantal gastarbeiders in Europa vanaf de jaren tachtig. Zij stellen verder dat de Turkse maffia – en indirect de betrokken Turkse autoriteiten – voormalige gastarbeiders in Europa gebruiken en manipuleren.

De verhoren en het eindrapport (Fijnaut 1995) van de parlementaire enquête over de IRT-affaire verschaffen enige informatie over de effecten die dit heeft (gehad) op Turkse migranten in Nederland. De Commissie-Van Traa trekt in haar rapport *Inzake Opsporing* (Fijnaut 1995) de volgende conclusie over de invloed van de Turkse maffia op de Turkse gemeenschap in Nederland: «De betrokkenheid van de PKK bij de georganiseerde misdaad manifesteert zich in de afpersing van Koerden in Nederland. De Turkse georganiseerde misdaad is zodanig in Nederland geïntegreerd dat sommige overheidsdienaren van Turkse komaf (politiefunctiearissen, tolken) gebruikt worden voor criminele doeleinden.» De Turkse gemeenschap in Nederland heeft duidelijk negatieve effecten ondervonden van de activiteiten van de Turkse maffia, die naar verwachting niet bevorderlijk zijn geweest voor participatie en integratie. Zo heeft de stroom aan negatieve publiciteit over de betrokkenheid van Turken bij criminaliteit de Turkse gemeenschap in Nederland in een negatief daglicht gesteld.

3 MAROKKO

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de interacties die er bestaan tussen de Marokkaanse overheid en de Marokkaanse gemeenschap in Nederland. De opbouw van dit hoofdstuk is hetzelfde als die van het vorige hoofdstuk over Turkije. Onderscheid wordt gemaakt tussen uiteenlopende terreinen waarop de Marokkaanse overheid (en gelieerde organisaties) op diverse manieren invloed kunnen uitoefenen op onderdanen die naar elders zijn gemigreerd. Opnieuw onderscheiden we daarbij:

- Nationaliteit en burgerschap (paragraaf 3.3);
- Nationale veiligheid (paragraaf 3.4);
- Godsdienstbeleving (paragraaf 3.5);
- Taal en cultuur (paragraaf 3.6);
- Economie (paragraaf 3.7).

Ten eerste gaan we in op de vraag op welke wijze de Marokkaanse overheid langs deze kanalen mogelijk invloed uitoefent op Marokkaanse migrantengemeenschappen in Nederland. Vervolgens richten we ons op de feitelijke effecten: welke invloed hebben deze pogingen tot beïnvloeding van migrantengemeenschappen gehad? Tenslotte bekijken we in hoeverre deze bevorderlijk danwel belemmerend zijn voor integratie van de Marokkaanse gemeenschap in de Nederlandse samenleving.

3.2 Achtergrond: Marokko en Marokkaanse migratie naar Nederland¹⁰⁵

De Sultan van Marokko herkreeg in 1956 de macht, nadat het land gedurende een periode van 44 jaar een protectoraat van Frankrijk en Spanje was geweest. In dat jaar van de onafhankelijkheid werd Sultan Mohammed Ben Youssef koning Mohammed V van Marokko. In 1961 werd hij opgevolgd door zijn zoon koning Hassan II. In 1999 overleed Hassan II en volgde Mohammed VI hem op. Koning Mohammed is niet alleen het staatshoofd, maar ook de religieuze leider van Marokko, dat voor 99% islamitisch is. Hoewel er formeel sprake is van een constitutionele monarchie met een parlementair systeem¹⁰⁶, zijn in feite de wetgevende, juridische en uitvoerende macht geconcentreerd bij de koning. Tevens is hij opperbevelhebber van de strijdkrachten en voorzitter van de Hoge Raad voor de Magistratuur. De belangrijke politieke beslissingen moeten door hem worden goedgekeurd.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd de toenmalige linkse oppositie in Marokko sterk onderdrukt, waardoor dissidenten in veel gevallen naar elders vluchtten. Begin jaren negentig is er een proces van democratisering op gang gekomen dat leidde tot parlementsverkiezingen in 1993, waarbij de oppositiepartijen winst boekten. Na zijn troonsbestijging in 1999 heeft koning Mohammed VI een aantal (democratische) hervormingen doorgevoerd. Zo is er een minister voor de Mensenrechten gekomen, zijn personen die betrokken waren geweest bij onderdrukking uit de overheidsdiensten gezuiverd en zijn ballingen uitgenodigd naar het moederland terug te keren¹⁰⁷. Ook is er meer aandacht gekomen voor de economische ontwikkeling van achterstandsregio's. Tenslotte wordt blijk gegeven van een vernieuwde visie op de Marokkaanse migranten in het buitenland.

¹⁰⁵ De informatie in deze paragraaf is deels ontleend aan de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken: www.minbuza.nl/.

¹⁰⁶ Sinds 1996 bestaat er een parlement met twee kamers (de direct gekozen Kamer van Volksvertegenwoordigers met 325 leden en de indirect gekozen kamer van Adviseurs met 270 leden).

¹⁰⁷ Hierbij dient te worden aangetekend dat het nog een vraag is of de meer democratische en open houding doorzet. Enkele recente gebeurtenissen, zoals de veroordeling van de journalist wegens «majesteitschennis» (NRC, 18/062003) en de aankondiging van een verbod op islamitische partijen (NRC, 01/08/2003), lijken tekenen van een terugkeer naar een meer autoritaire houding van het Marokkaanse regime.

Marokkaanse migratie naar Nederland

Vanaf de jaren zestig kwam de Marokkaanse migratie naar Europa, waaronder Nederland, op gang. In eerste instantie ging het om ongeschoolde arbeiders die een werk/verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kregen. Deze werknemers waren voornamelijk afkomstig uit het economisch achtergestelde Rifgebergte (80% van de in Nederland verblijvende Marokkanen komt uit Rifgebied). De Marokkaanse overheid stimuleerde het vertrek van de Berber sprekende bevolking uit het Noorden. Enerzijds deed ze dat vanuit de gedachte dat dit zou zorgen voor een afname van de hoge werkloosheid en vanwege de instroom van buitenlandse deviezen. Anderzijds stimuleerde ze het vertrek om de sociale en politieke onrust in het Rifgebied in te dammen, waarvan de bevolking in 1959 in opstand was gekomen tegen het centrale gezag (Rabbae 1993: 8; Obdeijn 1993: 37)¹⁰⁸.

In 1969 sloot de Nederlandse regering een wervingsakkoord met Marokko (Prins 1996: 7; Obdeijn 1999: 213)¹⁰⁹. De in het hoofdstuk over Turkije (paragraaf 2.2) beschreven oorzaken voor het feit dat Turkse gastarbeiders (ondanks een in het wervingsakkoord opgenomen voorschrift tot remigratie bij werkloosheid) niet terugkeerden naar het herkomstland zijn evenzeer van toepassing op de situatie van Marokkaanse gastarbeiders. In de tweede helft van de jaren zeventig en begin jaren tachtig lieten de Marokkaanse gastarbeiders in bezit van een verblijfsvergunning in toenemende mate hun gezinnen uit Marokko overkomen. De groei van de Marokkaanse gemeenschap vond in de jaren tachtig vooral plaats via geboorten in Nederland zelf. Bovendien worden nog steeds veelvuldig huwelijkspartners gehaald uit het land van herkomst (SCP 2003). Van de ruim 2 miljoen Marokkaanse migranten wereldwijd verblijven er momenteel 294 475 mensen van Marokkaanse origine in Nederland¹¹⁰.

Veranderende migratiepolitiek van de Marokkaanse overheid

Welke positie heeft de Marokkaanse overheid sinds de beginjaren van de arbeidsmigratie ingenomen jegens haar onderdanen in het buitenland? Het Marokkaans beleid ten opzichte van onderdanen elders valt globaal onder te verdelen in twee periodes. De eerste periode loopt vanaf het begin van de Marokkaanse migratie – eind jaren zestig – tot de jaren negentig en wordt gekenmerkt door ontmoediging van integratie, onder andere door middel van repressie van Marokkaanse overheidskant. Tijdens de tweede periode wordt integratie niet meer ontmoedigd, maar legt de Marokkaanse overheid de nadruk op het behouden van de «eigen identiteit», met name door diverse regelingen in het leven te roepen. In de onderstaande alinea's worden kort enkele grote lijnen besproken, die in het navolgende per paragraaf nader zullen worden uitgewerkt.

Obdeijn (1993) stelt dat de Marokkaanse overheid tot de jaren negentig (*periode 1*) een actief ontmoedigingsbeleid voerde ten aanzien van de integratie van migranten in vestigingslanden, waaronder Nederland. Via officiële vertegenwoordigingen (ambassades, consulaten), moskeeën en speciaal daartoe opgerichte organisaties (zoals de Amicales) probeerde men de Marokkaanse migrantengemeenschap – soms met behulp van intimidatie – in de greep te houden. Dit beleid kende een politiek en economisch oogmerk. De Marokkaanse overheid wilde voorkomen dat migranten zich politiek organiseerden en zo oppositie konden gaan voeren tegen het repressieve regime. Bovendien beschouwde men integratie van migranten als schadelijk voor de geldstroom richting het moederland (Rabbae 1993, 8; Bouddouf 2001; De Haas 2003).

¹⁰⁸ De Haas (2003) stelt: «International migration was seen as a «safety valve» to decrease poverty and, hence, prevent political tensions. This was also the main reason why Morocco stimulated migration from regions with the reputation of being rebellious against the central government».

¹⁰⁹ Zie de *Bijlage* bij dit rapport voor de volledige tekst van de wervingsovereenkomst met Marokko zoals afgedrukt in het *Tractatenblad*, Jrg. 1969, Nr. 87.

¹¹⁰ Cijfers afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl/).

Met de geleidelijke democratiseringstendens binnen de Marokkaanse politiek veranderde – begin jaren negentig – eveneens de houding van de overheid ten opzicht van haar onderdanen elders (*periode 2*). Ten eerste erkende men het feit dat de migranten in de vestigingslanden zouden blijven. Ten tweede accepteerde men deelname aan het democratisch proces in de vestigingslanden. Tenslotte besloot koning Hassan (onder binnen- en buitenlandse druk) zijn handelwijze ten opzichte van Marokkaanse migranten bij te stellen. Ballingen werd bijvoorbeeld amnestie verleend (Obdeijn 1993: 42; 1999: 174–175). De Marokkaanse autoriteiten zijn migranten gaan beschouwen als Marokkaanse ambassadeurs die (vooral wanneer zij in het vestigingsland sleutelposities bekleden) de belangen van de Marokkaanse overheid kunnen dienen. In plaats van haar beleid te baseren op intimidatie ontwikkelde de Marokkaanse overheid daarom vanaf de negentiger jaren «institutionele arrangementen» om migranten aan de staat te binden (Bouddouft 2001: 75). Hieronder worden zij uiteengezet.

3.3 Nationaliteit en burgerschap

Nationaliteitswetgeving

De Marokkaanse overheid staat niet toe dat Marokkanen afstand doen van hun nationaliteit; de Marokkaanse nationaliteit is zogezegd «onvervreemdbaar». Dit betekent dat Marokkaanse migranten die de nationaliteit van hun vestigingsland aannemen géén afstand kunnen doen van hun Marokkaanse nationaliteit, waardoor zij een dubbele nationaliteit verwerven. Eens Marokkaan betekent altijd Marokkaan. Voor de Marokkaanse overheid is en blijft elke persoon wiens vader Marokkaans is Marokkaan tot het overlijden. Om de Marokkaanse identiteit (*Marocanité*) onder migranten – ongeacht of zij van de eerste, tweede of derde generatie zijn – te benadrukken, worden zij officieel «Marokkaans ingezetene in het buitenland» (*MRE: Marocains Résidant à l'Étranger*) genoemd. Ook is voor het onderhouden van de relaties met migranten een minister aangesteld. Hoewel het Marokkaanse migrantenbeleid recentelijk enigszins is bijgesteld, blijft de Marokkaanse overheid van mening dat de Marokkaanse nationaliteit onvervreemdbaar is, en het migrantenbeleid dat zij voert blijft gericht op het instandhouden van formele banden tussen migranten en het land van herkomst (De Haas 2003; Rob 2001: 39).

Gezag en uitspraken Marokkaanse koning

Zoals is beschreven in de vorige paragraaf speelt de Marokkaanse koning als staatshoofd van Marokko een centrale rol bij formuleren van beleid, zeker op het gebied van het instandhouden van de banden met zijn onderdanen elders in Europa. Officiële uitspraken door koning Hassan II, en sinds 1999 door zijn zoon en opvolger Mohammed VI, hebben een aanzienlijke invloed op de diasporagemeenschap. De koning presenteert zich dan ook niet alleen als staatshoofd, maar eveneens als religieus leider, waardoor hij zijn onderdanen nog sterker aan zich weet te binden (Obdeijn 1999: 230). Het belang dat het Marokkaanse koningshuis aan de banden met onderdanen elders hecht wordt wellicht het best geïllustreerd door het feit dat wijlen koning Hassan II migrantenzaken in 1998 tot een soevereiniteitskwesitie heeft verklaard. Daardoor is de koning zelf verantwoordelijk voor besluitvorming op dit gebied. Mohammed VI heeft deze lijn voortgezet (Bouddouft 2001).

In de jaren zeventig en tachtig wensten Hassan II en de Marokkaanse regering de integratie van migranten in de vestigingslanden zoveel

mogelijk te beperken. Ook in Nederland dienden Marokkanen zoveel mogelijk geïsoleerd te blijven van het maatschappelijke, sociale, culturele en politieke leven (Bouddouft 2001: 75). Nederlandse Marokkanen kregen in de jaren tachtig passief en actief kiesrecht op lokaal niveau. Een oproep van de Marokkaanse koning dat migranten in Nederland géén gebruik moesten maken van kiesrecht leidde er bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1986 toe dat nog geen een-vijfde van alle kiesgerechtigde Marokkanen ging stemmen. Ook trokken Marokkaanse kandidaten in Leiden en Amsterdam zich terug. In 1994 deelde de Haagse ambassade mee dat koning van dit standpunt was afgestapt en dat hij Marokkaanse migranten nu juist aanspoorde om van hun Nederlandse kiesrecht gebruik te maken (Obdeijn 1999: 229–230; Tinnemans 1994: 279). Koning Mohammed VI beschouwt de migranten in Europa nu vooral als «ambassadeurs van de Marokkaanse cultuur en beschaving», die tegelijk een belangrijke rol kunnen spelen bij de sociaal-economische ontwikkeling van Marokko¹¹¹.

Nederlands-Marokkaanse afstemming over personen- en familierecht
Sinds begin jaren negentig tracht de Marokkaanse overheid met Nederland tot een bilateraal verdrag te komen over het personen- en familierecht¹¹². Het initiatief daartoe is genomen door het Marokkaanse ministerie van Justitie. Dat stelt dat de Marokkaanse gemeenschap in Nederland problemen ondervindt, aangezien het personenrecht en familierecht gerelateerd zijn aan de verbondenheid van migranten aan de culturele en sociale waarden van het herkomstland¹¹³. Obdeijn (1993: 42) stelt dat de Marokkaanse wens om Nederlandse rechters rekening te laten houden met het Marokkaanse persoonsrecht (bijv. bij huwelijk, echtscheiding en voogdij) een poging is om de «identiteit van het Marokkaanse gezin in het buitenland te behouden».

Medio jaren negentig is een *Commission mixte consultative* opgericht, met vertegenwoordigers van de Nederlandse en Marokkaanse ministeries van Justitie, om tot oplossingen te komen¹¹⁴. Bij de Marokkaanse voorstellen voor een bilateraal verdrag wordt uitgegaan van een «persoonlijk statuut». Dit betekent dat Nederlandse rechters – indien het een Marokkaan betreft – moeten oordelen naar Marokkaans recht. Van der Velden (2001: 32–33) stelt dat er door de Nederlandse overheid zowel vanuit het volkenrecht en de rechten van de mens, als vanuit het Nederlands recht kanttekeningen moeten worden geplaatst bij de Marokkaanse voorstellen. De Nederlandse overheid heeft deze voorstellen dan ook bij herhaling afgewezen.

Ministerie voor Migratie

In 1990 werd een ministerie voor Migratie opgericht, verantwoordelijk voor de Marokkaanse gemeenschap in het buitenland (*Communauté Marocaine Résidant à l'Étranger: MRE*). Het ministerie diende de banden met migranten en organisaties te versterken en de overheden van vestigingslanden ervan te overtuigen dat de interventies, maar ook de samenwerking met de Marokkaanse overheid, mede in het belang van de vestigingslanden waren (Obdeijn 1993: 43). Rabbat (1993: 13) concludeert begin jaren negentig dat het ministerie (dat zijn financiën ontvangt vanuit de Stichting Hassan II) bedoeld was om de greep op Marokkanen beter te organiseren, via een scala aan culturele, sociale en religieuze activiteiten. Daartoe heeft het ambtenaren geworven onder migrantengemeenschappen¹¹⁵. Bouddouft (2001) vermeldt dat het ministerie in 1998 is opgeheven (om onduidelijke redenen) en dat de Stichting Hassan II de taken, ambtenaren en activiteiten van het ministerie heeft overgenomen.

¹¹¹ Zie: www.LeMatin.ma (10-08-2003).

¹¹² Met België, Frankrijk en Spanje zijn eerder bilaterale verdragen gesloten ten aanzien van het familierecht.

¹¹³ Interview met dhr. Defouad (Marokkaanse ambassade, Gevolmachtigd Minister) en dhr. Moumen (Marokkaanse ambassade, Cultureel Attaché), 23 juli 2003.

¹¹⁴ In 2001 is er op ambtelijk niveau vergelijkbaar overleg geweest naar aanleiding van een conflict over fraude met Nederlandse bijstandsgelden (NRC Handelsblad, 23 april 2001).

¹¹⁵ De Marokkaanse overheid blijft ook nu nog migranten werven voor functies in Marokko. Zo werd Ahmed Aboutaleb (voormalig directeur van het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling Forum) in 2000 lid van de Hoge Raad voor Economische Ontwikkeling en Planning, een adviesorgaan voor het bewind in Marokko (NRC Handelsblad, 24 september 2001). Verder werden Marokkanen uit Nederland aangetrokken als medewerkers.

In 2002 werd (andermaal) een ministerie voor Migratie opgericht, ondergebracht bij het Ministerie voor Buitenlandse Zaken en Samenwerking. In een strategisch document uit maart 2003 worden de doelstellingen van haar beleid uiteengezet¹¹⁶. De belangrijkste intenties van het beleid ten aanzien van de verschillende gastlanden zijn het beschermen van de rechten van Marokkanen, het bevorderen van hun deelname aan het politieke en sociale leven, het aanmoedigen van integratie in het gastland en gelijktijdig het behouden van de nationale identiteit (moslim, Arabisch, Marokkaans). Ook streeft het ministerie ernaar de Marokkaanse gemeenschap elders zodanig te organiseren dat zij Marokkaanse belangen in het gastland kan behartigen.

Het ministerie heeft een omvangrijk en divers «actieprogramma»¹¹⁷ in het leven geroepen om deze doelstellingen te verwezenlijken. Genoemd worden onder meer pilotprojecten met culturele centra in onder meer Nederland, het vereenvoudigen van wettelijke procedures voor Marokkaanse migranten, het samenwerken met autoriteiten/instanties om de leefomstandigheden van migranten in vestigingslanden te verbeteren en het vereenvoudigen en stimuleren van investeringen in Marokko door migranten (onder meer door het opzetten van Regionale Investeringscentra). Een ontmoetingsbijeenkomst in juni 2003 waarbij de Marokkaanse «gedelegeerde minister»¹¹⁸ van Migratie, mevrouw Nouzha Chekrouni, in Den Haag een toespraak hield over investeringsmogelijkheden in Marokko, vormt een illustratie van de werkzaamheden van het beschreven Marokkaanse ministerie.

Effecten en invloed op integratie

De Marokkaanse nationaliteitswetgeving maakt het voor migranten onmogelijk afstand te doen van hun Marokkaanse nationaliteit. Door deze praktijk geldt: «eens een Marokkaan, altijd een Marokkaan». Afgezien van de gevoelsmatige band met het moederland, betekent dit dat Marokkaanse migranten hoe dan ook een formele band moeten behouden met hun land van herkomst. In hoeverre dit daadwerkelijk een (negatieve) invloed heeft op de integratie van de Marokkaanse gemeenschap in Nederland is niet helder. Wel is duidelijk dat de Marokkaanse wetgeving indirect ervoor zorgt dat Marokkanen (i.t.t. bijvoorbeeld Turken) in aanmerking blijven komen voor een dubbele nationaliteit, omdat zij geen afstand kunnen doen van hun Marokkaanse nationaliteit.

De verbondenheid aan Marokko wordt versterkt door de centrale rol die de koning inneemt als staatshoofd en leider van de Marokkaanse gelovigen. Zoals beschreven hebben de uitspraken van Hassan II, zoals de oproep om niet gebruik te maken van het Nederlands kiesrecht, soms aanzienlijke navolging gekregen onder de Marokkaanse migrantengemeenschap. In het verleden hebben verschillende uitlatingen van de zijde van de Marokkaanse koning om de Nederlandse samenleving waarin men woonde, werkte en leefde links te laten liggen, een negatieve invloed gehad op de integratie van de Marokkaanse minderheid (Tinnemans 1994; Obdeijn 1999; Bouddouft 2001). Het ongebuikt laten van het Nederlands stemrecht medio jaren tachtig vormt daarvan een duidelijke illustratie.

Marokkaans personen- en huwelijksrecht heeft Nederlandse Marokkanen in het verleden in de problemen gebracht, bijvoorbeeld vanwege in Marokko niet-erkende, in Nederland uitgesproken echtscheidingen. Pogingen van de Marokkaanse overheid om via een bilateraal verdrag ervoor te zorgen dat de Nederlandse rechtspraak rekening houdt met het Marokkaans recht kunnen als mislukt worden beschouwd, want alle

¹¹⁶ *Document de strategie, La Politique du gouvernement Jettou en direction des RME*, 13 maart 2003.

¹¹⁷ Zie noot 48 ; Idem.

¹¹⁸ Haar volledige functieaanduiding luidt: «Ministre déléguée auprès du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération, chargée de la Communauté Marocaine Résidant à l'Étranger».

verzoeken daartoe zijn door de Nederlandse regering afgewezen. Nederland heeft tot op heden een voorzichtige koers gevaren en tracht door middel van onderlinge afstemming met de Marokkaanse overheid tot praktische oplossingen voor concrete probleemgevallen te komen, zonder daartoe een kaderovereenkomst te moeten afsluiten (Van der Velden 2001).

Het in 2002 opnieuw ingestelde Marokkaanse ministerie van Migratie ontplooit activiteiten op uiteenlopende beleidsterreinen (bijvoorbeeld het bevorderen van investeringen door migranten in het moederland), waarbij het lijkt te kiezen voor het behartigen van de Marokkaanse zaak via het aanmoedigen van integratie van Marokkaanse migranten in Nederland. Uit het ontbreken van relevante verwijzingen in de literatuur leiden we af dat haar activiteiten (tot op heden) geen noemenswaardige (positieve danwel negatieve) invloed hebben gehad op de integratie van Marokkaanse migranten in de Nederlandse samenleving.

3.4 Nationale veiligheid

In deze paragraaf gaan we in op de manier waarop de Marokkaanse staat heeft getracht haar nationale veiligheid te beschermen in relatie tot haar onderdanen elders. Bij nationale veiligheid ligt het voor de hand om in eerste instantie aandacht te besteden aan de werkzaamheden van de Marokkaanse geheime diensten in Nederland. Echter, daarover is praktisch géén informatie beschikbaar. Wel zijn er indicaties dat in de nasleep van de aanslagen in New York en Washington en de daaruit voortvloeiende strijd tegen het terrorisme er meer samenwerking is ontstaan tussen de Marokkaanse diensten enerzijds en verschillende Europese diensten, waaronder de Nederlandse AIVD.

We richten ons in deze paragraaf met name op rol die de officiële Marokkaanse vertegenwoordigingen en de organisatie *Amicales*, vooral in het verleden, hebben gespeeld. Allereerst besteden we echter kort aandacht aan een Nederlands-Marokkaanse organisatie die in het verleden verzet heeft geboden tegen de Marokkaanse overheid en een relatief nieuwe Nederlands-Marokkaanse organisatie die momenteel een goede band heeft met diezelfde overheid.

Banden met Marokkaanse organisaties in Nederland

De Marokkaanse gemeenschap in Nederland kent een «lage formele organisatiegraad» (Landman 1992: 169; Van Heelsum 2002). Er zijn evenwel twee relevante niet-religieuze Marokkaanse organisaties die we op deze plaats bespreken. Ten eerste een Marokkaanse arbeidersorganisatie van het eerste uur: het Komitee Marokkaanse Arbeiders Nederland (KMAN). Deze linksgeoriënteerde organisatie richtte zich tijdens de eerste twee decennia van haar bestaan met name op het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van Marokkaanse gastarbeiders in Nederland. Verder streed de KMAN tegen het «repressieve» Marokkaanse regime en haar mantelorganisaties in Nederland zoals de *Amicales*. Ook richtte men zich op verbetering van de situatie van de mensenrechten in Marokko. Medio jaren negentig (Van Heelsum 2001: 16–17) slaagde de Marokkaanse koning er in linkse partijen bij het Marokkaanse landsbestuur te betrekken, waardoor een buffer werd opgeworpen tegen de sluimerende islamisering. Sindsdien wijst de KMAN samenwerking met koningsgezinde partijen niet langer af.

Een betrekkelijk nieuwe Nederlands-Marokkaanse jongerenorganisatie is TANS: Towards A New Start¹¹⁹. De organisatie, opgericht in 1998, bestaat uit hoger opgeleide Marokkanen die er naar streven het «talent dat in de Marokkaanse gemeenschap aanwezig is, tot ontplooiing te laten komen». TANS organiseert activiteiten die gericht zijn op onderlinge kennisoverdracht en heeft een netwerkfunctie voor jonge studerende en werkende Marokkanen (Bouadi e.a. 2001 38–39). De Marokkaanse overheid en ambassade ondersteunen de activiteiten van TANS vanwege haar positieve boodschap over de integratie en individuele ontwikkeling van Marokkanen in Nederland¹²⁰. Volgens Bouddouft (2001: 83–84) werkt TANS nauw samen met de Marokkaanse overheid, bijvoorbeeld als het gaat om het organiseren van lezingen over investeringen in Marokko. De banden met TANS passen in de (nieuwe) strategie van de Marokkaanse overheid om contacten op te bouwen met geslaagde Marokkaanse migranten van de tweede en derde generatie.

Ambassades en consulaten

Het is zeker dat Marokko de officiële vertegenwoordigingen van de Marokkaanse regering in Nederland heeft benut om invloed uit te oefenen op de Marokkaanse gemeenschap in Nederland. Marokkanen die in Nederland wonen zijn voor verschillende consulaire zaken afhankelijk van de Marokkaanse ambassade in Den Haag of één van de drie consulaten elders in Nederland. Hun administratieve functie bestaat overwegend uit het verlenen of verlengen van paspoorten en Marokkaanse Nationale Identiteitskaarten en het opstellen van huwelijksakten. Waargenomen is dat consuls het verkrijgen van documenten als paspoorten bemoeilijkten (bijv. vertragen) voor tegenstanders van de Marokkaanse autoriteiten. Ook rapporteerden deze vertegenwoordigingen aan het ministerie van Arbeid in Marokko over in Nederland op politiek-bestuurlijk gebied actieve Marokkanen (Van der Valk 1996: 144).

Een ander dimensie van het beleid dat de Marokkaanse staat (tot begin jaren negentig) voerde, vormde de aanhouding van (Nederlandse) Marokkanen aan de grens van Marokko. Baroudi (in: Bouddouft 2001: 77) stelt dat Marokkaanse migranten uit Europa aan de grens werden opgepakt, verhoord, gemarteld en/of vermoord. Dat dergelijke vormen van repressie tot op zekere hoogte ook Nederlandse Marokkanen heeft getroffen, blijkt uit het feit dat tussen 1974 en 1992 vijftien mensen zijn opgepakt (Rabbae 1993: 10). Bouddouft (2001) stelt dat een drietal personen op aanmoediging van betrokkenen Marokkaanse overheidsdienaren hun ervaringen openbaar hebben gemaakt, zodat hun verhaal als waarschuwing kon dienen voor de Marokkaanse migrantengemeenschap in Nederland.

Amicales

De meest beschreven organisatie die de Marokkaanse regering in de jaren zeventig en tachtig gebruikte om onderdanen in Nederland te beïnvloeden vormt de «Federatie van Amicales» (*Amicales des Travailleurs et commerçants Marocains à L'étranger*). Deze organisatie werd in 1973 opgericht om gastarbeiders die emigreerden naar met name West-Europa te begeleiden. Met steun van de Marokkaanse consuls in Rotterdam en Amsterdam werd in 1974 de organisatie Amicales opgericht in verschillende Nederlandse steden. Formeel diende de Nederlandse afdeling te zorgen voor het sociale en culturele welzijn van Marokkanen in Nederland. «Feitelijk werd deze organisatie naar Nederland geïmporteerd om Marokkaanse migranten te binden aan officiële politieke, sociale en

¹¹⁹ Zie website van TANS: www.tans.nl/.

¹²⁰ Interview met dhr. Defouad (Marokkaanse ambassade, Gevolmachtigd Minister) en dhr. Moumen (Marokkaanse ambassade, Cultureel Attaché), 23 juli 2003.

financiële belangen van de Marokkaanse staat» (Rabbae 1993: 5; Rob 2001: 41).

Alle activiteiten van de Amicales waren erop gericht om de Marokkaanse gemeenschap af te schermen van de rest van de Nederlandse samenleving. Naast het organiseren van uiteenlopende bijeenkomsten van Marokkanen, schuwde men het gebruik van intimidatie en mishandeling niet om tegenstanders van de Marokkaanse regering (andersdenkenden, dissidenten) in toom te houden (Rabbae 1993)¹²¹. Ook informeerden de Amicales de Marokkaanse overheid over de politieke activiteiten van Marokkaanse migranten in Nederland (Rabbae 1993: 10; Van der Valk 1996: 144–145). Ondanks deze inspanningen slaagden de Amicales er niet in om de Nederlands-Marokkaanse gemeenschap structureel in de greep te houden¹²². Ook de doorstart die Amicales in Nederland rond 1986 maakte, na een operatie geregistreerd vanuit Marokko om de organisatie te zuiveren van criminele invloeden, was weinig succesvol.

Andere religieuze (bijv. UMMON; zie par. 3.5) en sociale verenigingen die eind jaren tachtig en begin jaren negentig probeerden de Amicales te vervangen, lukte het niet om de Marokkaanse gemeenschap in Nederland te beheersen (Rabbae 1993: 11; Bouddouft 2001: 76). Medio 2001 zegden dertig Marokkaanse organisaties in Nederland hun vertrouwen op in de Marokkaanse ambassadeur in Nederland (Volkskrant, juli 2001). De aanleiding daarvoor werd mede gevormd door zijn (vermeende) pogingen de Amicales-beweging nieuw leven in te blazen. Dit leidde tot kamervragen aan de toenmalige Minister van Integratie en Grote Stedenbeleid Van Boxtel. Uit het antwoord van de minister bleek dat er inderdaad pogingen waren ondernomen om de «zieltogende beweging te revitaliseren», maar dat het «vooral nog onduidelijk is of dit met succes is gebeurd»¹²³.

Effecten en invloed op integratie

Met name de eerste generatie Marokkaanse migranten in Nederland heeft volgens vele bronnen (Rabbae 1993; Obdeijn 1999; Bouddouft 2001) te maken gehad met een sterke repressie vanuit de Marokkaanse overheid. Deze verliep enerzijds via de officiële vertegenwoordigingen (ambassade, consulaten) van Marokko en anderzijds via de Amicales. Bouddouft (2001: 84) concludeert dat de grote massa hierdoor erg geïntimideerd was, waardoor men zich grotendeels afzijdig hield van de Nederlandse samenleving. Marokkaanse migranten zagen af van iedere vorm van politieke activiteit. Zij bleven niet alleen weg bij bijeenkomsten van politieke partijen, maar ook bij voorlichtingsbijeenkomsten en vergaderingen van bijvoorbeeld vakbonden¹²⁴. Daarnaast heeft de invloed van de Marokkaanse overheid geleid tot spanningen en conflicten tussen Marokkanen en Marokkaanse organisaties in Nederland. Kortom, de wijze waarop de Marokkaanse overheid heeft geprobeerd te interveniëren heeft een negatief effect (belemmering participatie, afzijdigheid) gehad op de integratie van Marokkaanse migranten in Nederland.

Ook na de beschreven wijziging van het Marokkaanse beleid jegens migranten zijn er tekenen dat de Marokkaanse regering nog steeds invloed tracht uit te oefenen op haar onderdanen in Nederland. In 2000 concludeerde de BVD (2000, 24–25) dat het Marokkaanse «beheersnetwerk» onder meer gebruikt wordt om toezicht te houden op oppositionele personen en groeperingen en om bestaande banden met het moederland in stand te houden. En hoewel het beleid van de Marokkaanse regering enerzijds integratie propageert, tracht het anderzijds de

¹²¹ Zie: Dossier Amicales, 1977.

¹²² Volgens Rabbae (1993: 5) was er sprake van een grote afkeer van Amicales binnen de Marokkaanse gemeenschap, bestond in Nederland veel politiek en maatschappelijk verzet en kende de organisatie zwakke kaders die bezweken onder (o.a.) corruptie en onderling conflict.

¹²³ Kamervragen gesteld door de CDA-kamerleden Verhagen en Verburg, ingezonden 5 juli 2001.

¹²⁴ Hierbij moet men echter wel bedenken dat in het Noorden van Marokko de politieke participatie en organisatiegraad vanouds structureel laag was.

tweede en derde generatie migranten nog steeds aan het land van herkomst te binden, bijvoorbeeld via de contacten die men bewust aangaat met (jongeren)organisaties als TANS. Deze banden hoeven de integratie van Marokkanen echter niet per se in de weg te staan.

Bouddouft (2001: 85) voorziet voor deze migranten uiteenlopende problemen met deze nieuwe benadering die streeft naar het behouden van formele en informele banden met Marokko. Hij stelt dat de geslaagde voorhoede van migranten zich daardoor niet kan ontplooiën binnen de overheidsdiensten van het vestigingsland en dat zij economisch achterblijven door te blijven investeren in Marokko. Echter, onderzoek op dit gebied ontbreekt en dus is het (vooralsnog) te vroeg om een alomvattend oordeel te vellen over de gevolgen van de beleidswijziging voor de integratie van Marokkaanse minderheden.

3.5 Godsdienstbeleving

De meeste Marokkaanse organisaties in Nederland zijn religieus van aard. In de jaren tachtig en negentig waren het vooral islamitische organisaties die zich kritisch opstelden ten opzichte van koning Hassan. De positie van de Marokkaanse koning als «de enige religieuze autoriteit in het land» is omstreden, in het bijzonder onder migrantengemeenschappen elders. Landman (1992: 73) schetst de oprichting van de NFMIO, de Stichting Nederlandse Federatie van Maghrebijnse Islamitische Organisaties. Het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT) richtte de NFMIO in 1990 op om vrije moskeeën te ontwikkelen, zonder overheidssturing uit Marokko. Met het aantreden van Mohammed VI in 1999 nam de kritiek van de Nederlands-Marokkaanse religieuze organisaties op de politieke situatie in Marokko af.

Dat de Marokkaanse gemeenschap in Nederland, net als de Turkse gemeenschap, te maken heeft (gehad) met geïmporteerde conflicten afkomstig van politiek-religieuze groeperingen blijkt uit de opschudding die in 1999 ontstond over de hervorming van het familierecht in Marokko. In Marokko protesteerde de politiek-islamitische oppositie fel tegen regeringsvoorstellen voor de verbetering van de positie van de vrouw en de hervorming van het familierecht. Toen een petitie tegen de voorgenomen hervormingen, afkomstig van een Marokkaanse oppositionele moslimpartij, binnen de Nederlandse moskeeën werd verspreid ontstond onenigheid tussen de conservatieve en vernieuwingsgezinde gelovigen binnen de Marokkaanse migrantengemeenschap (BVD 2000: 25).

UMMON

De Rob (2001: 31) concludeert dat, hoewel de Marokkaanse overheid niet beschikt over een vergelijkbare organisatie als het Turkse Diyanet, zij via diplomatieke vertegenwoordigingen en via de Unie van Marokkaanse Moslimse Organisaties Nederland (UMMON) betrokken is (geweest) bij de werving en aanstelling van Marokkaanse imams in Nederland. Rabbae vestigde in 1993 de aandacht op de organisatie UMMON, die volgens hem fungeerde als nieuw verlengstuk van de Marokkaanse overheid voor het uitoefenen van invloed op Marokkaanse migranten. UMMON wordt bestuurd door de Marokkaanse ambassade en de consulaten. De organisatie streeft dezelfde doelstelling na als de Amicales: het bestendigen van banden tussen Marokkanen en Marokko en het op die wijze waarborgen van de financiële voordelen (deviezenstroom) voor de Marokkaanse autoriteiten.

Eenzijds moest UMMON alle belangrijke moskeeën onder invloed van de Marokkaanse overheid brengen. Anderzijds moest men binnendringen in alle initiatieven rondom de islam, want men vreesde moskeeën als broedplaats van verzet tegen de Marokkaanse regering. De vrees bij plaatselijke moskeebesturen voor repressie (ook van familie in het moederland) maakte kritiek of weigeren van het aangaan van een lidmaatschap van de UMMON (vrijwel) onmogelijk (Rabbae 1993: 21).

Landman (1992: 166–168) is een andere mening toegedaan dan Rabbae op het punt dat alle bij UMMON aangesloten organisaties worden beheerst door de Marokkaanse overheid. Hij stelt dat er «variatie bestaat in de koningsgezindheid van de aangesloten moskeebesturen» en «dat de UMMON loyaal staat tegenover de officiële islam van Marokko» en dat dit «niet betekent dat de aangesloten organisaties een monolithisch blok vormen (...)». Ook Obdeijn en De Mas (2001: 33–34) komen tot de conclusie dat Marokkaanse moskeeën nooit een direct verlengstuk zijn geweest van de Marokkaanse overheid. De overheid heeft wel pogingen daartoe ondernomen, maar is door protest van Marokkaanse migranten, niet geslaagd in haar opzet. In de Nederlandse situatie hebben de stichtingsbesturen een grote mate van autonomie in het aantrekken van imams.

Effecten en invloed op integratie

Het is de vraag in hoeverre de gevolgen van Marokkaanse pogingen tot invloedsuitoefening op het religieuze vlak schadelijk zijn (geweest) voor de integratie van Nederlandse Marokkanen. Zowel beïnvloedingspogingen door de Marokkaanse overheid als door politiek-religieuze groeperingen uit Marokko hebben geleid tot spanningen binnen de Marokkaanse migrantengemeenschap in Nederland. De BVD (2000: 25) concludeert ten aanzien van het beschreven conflict binnen de Nederlandse moskeeën over de hervorming van het Marokkaanse familierecht: «het aanwakkeren van spanningen tussen conservatieve en vernieuwingsgezinde Marokkanen kan op de lange duur schadelijk zijn voor het vreedzaam leven en integreren in de Nederlandse samenleving».

Het IRT-rapport (Fijnaut 1995) bevestigt het oordeel van Rabbae (1993) dat «UMMON in feite niets anders is dan een mantelorganisatie van de Marokkaanse overheid» en verbindt daaraan de conclusie dat Marokkaanse overheidsactiviteiten in het kader van UMMON een bewust nagestreefde rem vormen op het inburgeren van Marokkaanse migranten. Landman (1992), Obdeijn en De Mas (2001) concluderen evenwel dat dergelijke Marokkaanse invloeds pogingen goeddeels mislukt zijn, met name door verzet tegen overheidsinvloed op de islam. Het lijkt aannemelijk dat de beoordeling dat Marokkaanse beïnvloedingspogingen op religieus gebied in de Nederlandse praktijk onsuccesvol zijn geweest, ook betekent dat eventuele schadelijke gevolgen daarvan voor de integratie van de Marokkaanse gemeenschap in Nederland beperkt zijn gebleven.

3.6 Taal en cultuur

Ook op het terrein van het behouden cq. stimuleren van de Marokkaanse taal en cultuur onder migrantengemeenschappen is er sprake van diverse initiatieven van Marokkaanse overheidszijde. In deze paragraaf worden zij nader uiteengezet.

Stichting Hassan II

Stichting Hassan II (*Fondation Hassan II pour les Marocains Résidants à*

l'Etranger) is in 1990 door de Marokkaanse overheid opgericht om de banden die Marokkaanse migranten (in de vestigingslanden en tijdens bezoek aan het moederland) te onderhouden en te verdiepen. De stichting ontvangt haar inkomsten van de Marokkaanse overheid, van banken en uit particuliere giften uit binnen- en buitenland. De stichting heeft een brede doelstelling en richt zich op het ontplooiën van activiteiten op het gebied van educatie, cultuur, wetenschap, sport en ontspanning; het verlenen van juridische, sociale en medische bijstand, het bevorderen van economische ontwikkeling (migrant informeren en begeleiden bij investeringen); het verbeteren van het Marokkaanse imago en tenslotte het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden¹²⁵.

Traditionele domeinen waarop de stichting zich richt zijn het bieden van opleidingen in de Arabische taal en opleidingen in het islamitische geloof. Tijdens de Ramadan stuurt de stichting islamitische sprekers en imams naar de vestigingslanden. Ook publiceerde men lange tijd een tijdschrift: *Rivages: le magazine des Marocains dans le monde*. De Haas (2003) legt bij zijn beschrijving van de activiteiten van de stichting de nadruk vooral op het verbeteren van de omgang met en service voor migranten bij bezoeken aan het moederland, zoals het terugdringen van lange wachttijden bij de oversteek van de Straat van Gibraltar en het versnellen van administratieve procedures, respectievelijk het terugdringen van de corruptie bij douane en politie.

Stichting Mohammed V

Stichting Mohammed V (*Fondation Mohammed V pour la solidarité*) kan is een charitatieve welzijnsorganisatie met een tweeledige strategie. Enerzijds is men gericht op het verlenen van humanitaire bijstand door te voorzien in eerste levensbehoeften, zoals voeding, kleding, medicijnen, etc. Anderzijds is de stichting gericht op de verbetering van levensomstandigheden door bijvoorbeeld het aanpakken van de oorzaken van armoede en verbetering van de sociale dienstverlening. Door middel van campagnes worden Marokkanen, ook in den vreemde, opgeroepen bij te dragen aan een fonds. De in 2001 gehouden actie *Accueil des MRE's* («Onthaal de landgenoten uit het buitenland») richtte zich voornamelijk op de ondersteuning van zieke en gehandicapte Marokkaanse migranten¹²⁶.

Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur

De Marokkaanse overheid gebruikt met verschillende Europese landen gesloten culturele verdragen om imams en leerkrachten Arabische taal uit Marokko uit te zenden. Marokko ziet Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC, later in de jaren negentig OALT) als een eigen Marokkaanse verantwoordelijkheid, niet als taak van vestigingslanden zoals Nederland (Obdeijn 1993: 42). Bij de werving van leerkrachten wordt in Nederland een andere werkwijze gevolgd dan elders in Europa¹²⁷. De Marokkaanse autoriteiten kunnen alleen maar kandidaten voordragen, uiteindelijk is het de school zelf of gemeenten die beslissen welke leerkracht ze inhuren (Richters 1998: 69–109). Bovendien worden Marokkaanse leerkrachten in Nederland niet gedetacheerd, maar treden ze in dienst van de Nederlandse overheid, waardoor ze minder beïnvloedbaar zijn door Marokko.

Door hierboven beschreven houding van de Nederlandse overheid en weerstand vanuit verschillende Nederlands-Marokkaanse organisaties tegen Marokkaanse inspraak heeft Nederland niet te maken gehad met «de massale inzet van door de (Marokkaanse) overheid geselecteerde imams en leerkrachten» (Obdeijn 1993: 77). Richters (1998) stelt dat terwijl de Nederlandse angst voor Marokkaanse beïnvloeding via het onderwijs

¹²⁵ Informatie deels afkomstig van de officiële website van Stichting Hassan II: www.almatan.ma/.

¹²⁶ Informatie afkomstig van de website van Stichting Mohammed V: www.fm5.ma/.

¹²⁷ Zie voor meer uitleg: hoofdstuk 2 & 3 *Eindrapportage Buitenlandse stedelijke onderwijservaringen*.

wellicht is overdreven, de kwalificaties van de leerkrachten die uit Marokko zijn overgekomen soms onvoldoende waren. Velen van hen spraken bijvoorbeeld géén Nederlands. Sinds de jaren tachtig voert het Nederlandse Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen regelmatig overleg met de Marokkaanse autoriteiten over onderwijskwesties.

Over andere – niet van overheidswege genomen – initiatieven die betrekking hebben op onderwijs in Marokkaanse taal en/of cultuur is weinig bekend. Wel is sprake van Marokkaanse taalles, die buiten schooltijd wordt gegeven aan Marokkaanse migrantenkinderen¹²⁸. De Marokkaanse overheid volgt deze ontwikkelingen met argusogen, bevreesd voor beïnvloeding van kinderen door orthodoxe maar vooral fundamentalistische kringen, die zich onttrekken aan het oog van de (Nederlandse) autoriteiten. Anderzijds zijn er in het (recente) verleden initiatieven genomen om in te spelen op de zorg van Marokkaanse ouders dat hun kinderen worden opgevoed in een niet-islamitische omgeving.

Zo wijst Bouddouft (2001) op de mogelijkheid voor opvoeding van migrantenkinderen in speciaal daarvoor opgerichte internaten in het land van herkomst. Hij stelt dat in 1995 100 000 Nederlands-Marokkaanse rekeninghouders van de *Banque Centrale Populaire* benaderd zijn met plaatsingsmogelijkheden voor kinderen op internaten in Marokko, die door de bank zelf zijn opgezet. Een ander initiatief dat begin jaren negentig werd genomen was de stichting van de «Marokkaanse Vereniging voor Bescherming van Migrantenkinderen» (*Association Marocaine pour la Sauvegarde des enfants immigrés*). Deze vereniging streeft naar «behoud van de Arabische en Islamitische identiteit» van het Marokkaanse gezin in het buitenland en tracht haar te beschermen tegen het morele verval, de onzedelijkheid en de verleiding van de «verwestelijking» (Rabbae 1993: 13).

Marokkaanse media in Nederland

Een andere manier waarop de Marokkaanse gemeenschap op de hoogte blijft van de situatie in het moederland vormen de Marokkaanse media in Nederland. Sinds begin jaren negentig kunnen Nederlandse Marokkanen zowel via de kabel als via de satellietzender commerciële en staats-televisiezenders ontvangen. In 1996 was 18% van de Marokkaanse huishoudens in Nederland in het bezit van een satellietzender. En van de 21 uur televisie die schotelbezitters per week keken, werd 16,5 uur gekeken naar televisie uit het land van herkomst (Milikowski 1999: 174). Marokkanen kunnen in Nederland gemiddeld vier Arabisch-talige (niet specifiek Marokkaanse) zenders ontvangen. Ongeveer 79% van de Marokkanen kijkt naar de «eigen» zenders¹²⁹. Daarnaast lezen Nederlandse Marokkanen kranten uit het land van herkomst, maar het lijkt hier maar om een relatief klein gedeelte van de Nederlands-Marokkaanse populatie te gaan. Immers een aanzienlijk deel ervan is analfabeet of leest geen standaard Arabisch. Door de staatstelevisie worden regelmatig programma's uitgezonden over investeringsmogelijkheden binnen Marokko (De Haas 2003). Over de (invloed van) overige programmering is weinig gepubliceerd.

¹²⁸ In Rotterdam gaat het om 40% van de Marokkaanse leerlingen tussen de 6 en 14 jaar (Shadid en van Koningsveld, 1990, Van de Wetering, 1990). Driessen (1990) becijfert een participatie van 44% van Marokkaanse kinderen.

¹²⁹ Cijfers uit respectievelijk 1995 en 1997.

Effecten en invloed op integratie

Op het gebied van taal en cultuur zijn door de Marokkaanse overheid meerdere pogingen ondernomen om invloed uit te oefenen op onderdanen elders. De activiteiten van Stichting Mohammed V, maar voornamelijk die van Stichting Hassan II zijn er op gericht (geweest) om de

migrantengemeenschap te binden aan het moederland. Tijdens de Ramadan, wanneer er een uitwisseling bestaat van religieuze deskundigen en imams, en tijdens de vakantie in het moederland (het gemakkelijk van bezoeken), lijkt Stichting Hassan II een belangrijke rol te spelen.

Pogingen vanuit Marokko om de verantwoordelijkheid voor Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur, over te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot het zenden van Marokkaanse leerkrachten, zijn grotendeels mislukt (Obdeijn 1993; Richters 1998). Wel is er sprake van andere Marokkaanse initiatieven (taalles, internaten, etc.) op het gebied van de opvoeding van migrantenkinderen. Door de summiere informatie beschikbaar over dergelijke initiatieven bestaat er noch inzicht in hoeverre deze mogelijkheden in de praktijk zijn aangegrepen door Marokkaanse migranten, noch een beeld van de effecten daarvan op integratie.

Net zo min bestaat er veel duidelijkheid over de effecten van de Marokkaanse media op Nederlandse-Marokkanen. Ten opzichte van bijvoorbeeld Turkse migranten is het schotelbezit onder Marokkaanse migranten relatief aan de lage kant (Milikowski 1999). Bovendien heeft de Marokkaanse overheid, buiten de inzet voor enkele promotionele doeleinden (bijvoorbeeld investeringen in Marokko (De Haas 2003)), de staatstelevisie niet (structureel) aangewend voor het beïnvloeden van groepen migranten. Hieruit maken we op dat de Marokkaanse media geen belemmerende invloed heeft gehad op de integratie van Marokkanen in de Nederlandse samenleving.

3.7 Economie

Uit de onderzochte literatuur blijkt dat de aanzienlijke geldstroom van migranten naar het moederland wellicht het belangrijkste motief is voor Marokko om de relatie tussen Marokko en onderdanen elders in stand te houden (Bouddouft 2001; De Haas 2003). Voor Marokko betekent het overmaken van geld door migranten enerzijds een inkomen voor verwanten, en anderzijds buitenlandse deviezen voor de economie van het land. Het (macro-economische) belang daarvan wordt alleen al geïllustreerd doordat de Marokkaanse overheid gastarbeiders als belangrijk exportproduct opnam in het nationale economische plan van 1973 en 1977 (Bouddouft 2001: 73). Marokko ontving in 2001 op drie landen na de meeste financiën van haar migrantengemeenschappen elders. Overschrijvingen door Marokkaanse migranten representeren – gerekend over de jaren negentig – gemiddeld 6,4% van het nationaal inkomen van Marokko. Voor de Marokkaanse overheid vormt de geldstroom een essentiële bron van harde valuta die van groot belang is voor het behouden van het evenwicht op de Marokkaanse betalingsbalans (De Haas 2003).

In 1997 maakten Marokkaanse migranten in Nederland in totaal 117 miljoen over naar verwanten in Marokko. Vijf jaar later is dat bedrag fors gestegen tot 191 miljoen Euro. Bovendien werd er in 2002 49 miljoen Euro aan sociale verzekeringsuitkeringen overgemaakt aan Marokko¹³⁰. Het werkelijke bedrag dat migranten in Marokko besteden is volgens schattingen twee maal zo hoog als het bedrag dat via de officiële kanalen wordt overgemaakt (Bouddouft 2001: 73)¹³¹. Snel (1998: 37) stelt dat Nederlandse Marokkanen gemiddeld 7% van hun besteedbaar inkomen spenderen aan financiële steun voor verwanten in het thuisland.

¹³⁰ Overigens neemt het bedrag aan uitkeringen af t.o.v. voorgaande jaren. Alle genoemde cijfers afkomstig van: P. Vleeshouwers, DNB, Afdeling Statistische informatie en rapportages, 13-08-2003.

¹³¹ De Haas (2003) baseert zich op Refass (1999) als hij stelt dat wordt geschat dat een kwart tot een derde deel van de officiële overmakingen bestaan uit giften in natura.

Een onbekend deel van het totaal aan financiën dat migranten naar het thuisland sturen bestaat uit de zgn. *zakaat*: een religieuze belasting die voor moslims verplicht is. Volgens Jansen¹³² (in: Visser 2003) is de *zakaat* een aalmoes voor armen, wezen en gevangenen die de gever dient te schenken als blijk van liefde voor Allah. De *zakaat* zorgt voor het verkleinen van de welvaartsverschillen tussen arm en rijk. De belasting bedraagt 2,5% over de (netto-)spaargelden (met een limiet voor andere waardevolle bezittingen) en wordt voldaan tijdens het Suikerfeest, aan het einde van de vastenmaand Ramadan. Dit geldt evenzeer voor de hoogte van het bedrag. In veel gevallen zorgt de moskee in Nederland voor het inzamelen van de belasting, maar het komt ook vaak voor dat familie contant bedragen meeneemt naar het thuisland of dat gebruik wordt gemaakt van overboekingen via geldwisselkantoren (Visser 2003). Het is onduidelijk welk percentage van de Marokkanen deze belasting daadwerkelijk betaalt. In de literatuur bestaan géén aanwijzingen dat de overheden van de herkomstlanden op enigerlei wijze betrokken zijn bij de *zakaat*.

Een daling van de geldstroom van migranten uit Nederland, eind jaren tachtig, vormde voor de Marokkaanse overheid een aanleiding om extra inspanningen te richten op het stimuleren van het overmaken van geld door de Marokkaanse gemeenschap in Nederland. De Marokkaanse overheid concludeerde dat onder meer werkeloosheid onder migranten, toegenomen gerichtheid van de migranten op Nederland en een ontbrekende interventiestrategie van banken om migranten aan te zetten tot investeringen hieraan ten grondslag lagen. Een speciaal daartoe in het leven geroepen ministeriële commissie besloot vervolgens tot de oprichting van verschillende organisaties om het tij te keren: de Bank van de Arbeid (*Bank Al Amal*), Vereniging van Marokkaanse Zakenlieden in het buitenland (*Club des investisseurs Marocains de l'étranger*), een speciaal ministerie van Migratie (zie paragraaf 3.4) en een Nederlands-Marokkaanse Kamer van Koophandel (Rabbae 1993: 12–13).

Zoals blijkt uit het aantal opgerichte organisaties was de infrastructuur die voor migranten werd opgezet om overmakingen en investeringen te stimuleren omvangrijk. De Stichting Hassan II heeft de «sociale begeleiding» van Marokkanen in Europa tot taak. De *Bank Al-Amal*, die zich dient te richten op de tweede generatie, biedt migranten speciale faciliteiten ten aanzien van geldovermaking, leningen en de aankoop van bezittingen in het moederland (Rabbaë 1993: 13; Bouddouft 2001: 81). De Vereniging van Marokkaanse Zakenlieden probeert investeringen te bevorderen, bijvoorbeeld door het bieden van ondersteuning bij het verkrijgen van de vereiste vergunningen en kredieten. Ook de Nederlands-Marokkaanse Kamer van Koophandel moet de tweede generatie migranten helpen bij het doen van investeringen in het land van herkomst (Bouddouft 2001: 82). In aanvulling hierop werden tot voor kort ook aparte fiscale voordelen geboden aan migranten: spaartegoeden van Marokkanen in Europa werden niet belast in Marokko¹³³. Inmiddels is deze laatste regeling afgeschaft. Verder heeft de Marokkaanse overheid in verschillende steden zogeheten «unieke loketten» (*Guichets Uniques*) geopend om ondernemers te vrijwaren van tijdrovende bureaucratie (NRC Handelsblad, 12 augustus 2003).

Effecten en invloed op integratie

Het belang dat de Marokkaanse staat hecht aan de geldstroom die het ontvangt van migranten blijkt onder meer uit de opsomming van maatregelen en instituties die in het leven zijn geroepen om de overmakingen te stimuleren. Gezien het feit dat de bedragen die jaarlijks worden

¹³² Zie: Jansen, J. J. G. (1998). *Nieuwe Inleiding tot de islam*. Bussum: Coutinho.

¹³³ Bron: Gesprek drs. P. de Mas.

overgemaakt een stijgende lijn vertonen, kan de conclusie van De Haas (2003) worden onderschreven dat onder meer een combinatie van fiscaal beleid en een lage inflatie in Marokko ertoe heeft geleid dat de Marokkaanse overheid relatief succesvol is geweest in het bevorderen van overschrijvingen via de officiële kanalen.

Klaarblijkelijk slaagt de Marokkaanse overheid er in om migratie te gebruiken voor de economische ontwikkeling van Marokko. Echter, wanneer de financieel-economische oriëntatie van Nederlandse Marokkanen op het herkomstland gericht blijft kan dit negatieve gevolgen hebben voor de integratie. Als Marokkaanse migranten blijven investeren in het moederland, zou dit ten koste kunnen gaan van investeringen in vestigingslanden zoals Nederland (Bouddouft 2001). Hierdoor bestaat de kans dat ze op financieel-economisch gebied achterblijven bij de autochtone bevolking. Uiteindelijk kan dit een belemmering gaan vormen voor de integratie van de Marokkaanse gemeenschap in de Nederlandse samenleving.

4. CONCLUSIE

In de twee voorafgaande hoofdstukken hebben we op basis van een bronnenstudie de volgende vragen proberen te beantwoorden:

1. Of en op welke wijze Marokko en Turkije invloed hebben proberen uit te oefenen op de Marokkaanse en Turkse migranten in Nederland en wat hierbij de achterliggende visie was;
2. Met welk effect dit is gebeurd;
3. Of dit effect uiteindelijk de integratie van Marokkanen en Turken in de Nederlandse samenleving heeft bevorderd of belemmerd.

In dit hoofdstuk zullen we de belangrijkste conclusies uit de vorige hoofdstukken recapituleren en tegelijk de Marokkaanse en Turkse casus vergelijken.

Het bronnenonderzoek verheldert dat de Marokkaanse en Turkse overheden allerlei pogingen hebben ondernomen en ondernemen om de band met Marokkanen en Turken in Europa in het algemeen en in Nederland in het bijzonder in stand te houden. Hoe belangrijk dit wordt gevonden blijkt uit de oprichting van aparte ministeries voor migratie in zowel Turkije als Marokko. In Marokko vormt het onderhouden van de banden met de «Marokkaanse ingezetenen in het buitenland» zelfs een soevereiniteitskwestie die de koning naar zich heeft getrokken.

De invloed die de overheden van de beide staten hebben willen uitoefenen op de migrantengemeenschappen in Nederland verschilt per terrein, per land en ook door de tijd heen. Hieronder worden enkele conclusies op een rij gezet:

- Wetgeving van het land van herkomst blijkt een duidelijke invloedssfeer: dienstplicht, erfrecht, familierecht en nationaliteitswetgeving. De betreffende wetgeving kan over het algemeen niet worden opgevat als een instrument waarmee de overheid van het land van herkomst de bedoeling heeft invloed uit te oefenen op haar geëmigreerde staatsburgers. In ieder geval zijn we zulke motieven nauwelijks in de bronnen tegengekomen. Wel is er over wetgeving die voor Turken en Marokkanen in Nederland problemen kunnen veroorzaken onderhandeld met de respectievelijke overheden, maar meestal zonder resultaat. Behalve dat sommige wetgeving voor praktische problemen kan zorgen voor Turken en Marokkanen in Nederland (zoals dienstplicht en het verschil in familierecht tussen Nederland en Marokko) kan er verder weinig gezegd worden over de effecten ervan op de migrantengemeenschappen in Nederland.
- Het beschermen van de nationale veiligheid blijkt een belangrijke motivatie te zijn om de activiteiten van Marokkanen en Turken in Nederland in het oog te houden. De geheime diensten van de betreffende landen zijn volgens de BVD/AIVD actief (geweest) op dit vlak. De voornaamste zorg van de Turkse overheid lijkt vooral te liggen bij de activiteiten van georganiseerde Koerden. De Marokkaanse overheid was in het verleden bevreesd voor oppositionele groepen, maar heeft tegenwoordig vooral oog voor fundamentalistisch bewegingen onder Marokkanen buiten (en binnen) de landsgrenzen. Het beleid van de Marokkaanse overheid tot de jaren negentig, dat door verschillende auteurs (o.a. Bouddouft, Rabbae) wordt omschreven als intimiderend en repressief, heeft de integratie van de

eerste generatie Marokkanen in het verleden belemmerd. De *Amicales* speelden hierbij een belangrijke rol, als mantelorganisatie van de Marokkaanse overheid.

- De organisatievorming onder de eerste generatie migranten is sterk bepaald door de politieke, etnische en religieuze kwesties in het land van herkomst. Het betreft overigens meer een aspect van transnationalisme, dan dat het om directe banden met de overheden van de landen van herkomst gaat. Uitzonderingen zijn organisaties zoals *Amicales*, UMMON en de ISN. Nu de nieuwe generatie migranten zich steeds actiever gaat roeren en organiseren, neemt de oriëntatie op het land van herkomst van hun ouders af. Dit maakt duidelijk dat de invloed die vanuit het land van herkomst uitgaat mede bepaald wordt door de mate van integratie van migranten en in hoeverre ze zelf georiënteerd zijn op het land van herkomst.
- Op het terrein van godsdienstbeleving oefenen beide overheden directe invloed uit via moskeeorganisaties. De Turkse overheid oefent controle uit via het Diyanet en de bij de ISN aangesloten moskeeën, terwijl de Marokkaanse invloed via de UMMON verloopt. De overheden willen greep blijven houden op de islambeleving onder hun voormalige landgenoten in Nederland en daarom staan ze niet positief tegenover initiatieven om een imamopleiding in Nederland op te richten. In die zin kan de invloed vanuit de overheden van landen van herkomst als een rem op de integratie worden beschouwd (en op het ontstaan van een Nederlandse islam). Maar de effecten van de greep die de Turkse en Marokkaanse overheden in het algemeen proberen te houden op de islam via de moskeeën zijn minder eenduidig.
- De overheden van de landen van herkomst vinden het over het algemeen belangrijk dat ook de kinderen van migranten de taal en cultuur van het land van herkomst van hun ouders leren kennen. In de Nederlandse wijze van de organisatie van het onderwijs in eigen taal en cultuur (tegenwoordig het onderwijs in allochtone levende talen (OALT)) blijft de invloed die landen van herkomst hierop kunnen uitoefenen evenwel beperkt (dit in tegenstelling tot landen zoals België). Met de op handen zijnde Nederlandse afschaffing van OALT kan dit overigens gaan veranderen.
- De migrantengemeenschappen in Nederland (en andere Europese landen) zijn van aanzienlijk economisch belang voor de Turkse en Marokkaanse samenlevingen, door de aanzienlijke deviezenstroom. De Turkse overheid lijkt nooit actie te hebben ondernomen om deze stroom van deviezen te ondersteunen. De Marokkaanse overheid heeft zich juist wel op dit vlak geprofileerd. Het instandhouden van banden met de Marokkanen in Nederland (en Europa) wordt in belangrijke mate gemotiveerd vanuit economische motieven. Het Marokkaanse beleid lijkt effect te hebben. De deviezenstroom richting Marokko blijft op een substantieel niveau. Over de effecten hiervan op de integratie van de migranten in de Nederlandse samenleving geven de bronnen weinig uitsluitsel. Wel ligt het voor de hand dat de overmakingen nadelig zijn voor de financiële positie van een groep met een toch al overwegend lage sociaal-economische positie.
- Tenslotte kunnen nog de grensoverschrijdende effecten van de Turkse drugsmafia worden genoemd. Deze heeft ook effecten op de Turkse gemeenschap in Nederland. Hoewel er banden bestaan tussen de

Turkse maffia en de Turkse overheid, kan hier zeker niet gesproken worden over (bewuste) invloeduitoefening vanuit de Turkse overheid.

De Marokkaanse en Turkse overheden proberen al met al invloed uit te oefenen op de migrantengemeenschappen in Nederland. Hoewel we slechts in beperkte mate uitspraken kunnen doen over de beleidsintenties, lijkt het erop dat de Marokkaanse overheid zich daarbij tegenwoordig vooral laat leiden door economische belangen, terwijl het zwaartepunt van de invloed die via de Turkse overheid wordt uitgeoefend ligt bij godsdienstuitoefening.

Conclusies over de effecten van de in dit rapport beschreven pogingen om invloed uit te oefenen op de migrantengemeenschappen in Nederland zijn lastig te trekken. Over de effecten op de integratie van de migranten en hun nakomelingen in de Nederlandse samenleving kunnen we in nog mindere mate een oordeel vellen. Het onderzochte bronnenmateriaal geeft over het algemeen weinig zicht hierop. Een uitzondering hierop vormt het beleid vanuit de Marokkaanse overheid tot de jaren negentig dat in het bronnenmateriaal als schadelijk wordt beschouwd. Dat beleid, dat door verschillende deskundigen is omschreven als «intimiderend», heeft in het verleden integratiebelemmerend gewerkt. Maar het blijft onduidelijk in welke mate dat het geval was.

Formeel staan zowel de Turkse als de Marokkaanse regering positief tegenover de integratie van hun onderdanen in de Nederlandse samenleving, weliswaar met behoud van «eigen» identiteit. Dit standpunt wordt dan ook uitgedragen via de ambassades van beide landen. Met name in het geval van Marokko betekent dit een aanzienlijke wijziging ten opzichte van het beleid dat voor de jaren negentig werd gevoerd. Niettemin blijkt uit de opsomming van activiteiten en maatregelen genomen op uiteenlopende terreinen door beide staten, dat er anno 2003 nog immer beleid wordt gevoerd om de banden met de migrantengemeenschappen in Nederland te behouden, en zelfs te versterken. De bronnen wijzen erop dat dit beleid in het geval van Turkije vooral is ingegeven vanuit politiek-religieuze motieven, terwijl in het geval van Marokko vooral financieel-economische motieven een rol spelen.

AFKORTINGEN

FED-KOM	Federatie van Koerden in Nederland
HAK-DER	Federatie van Alevitische organisaties
IOT	Inspraakorgaan Turken
ISN	Islamitische Stichting Nederland
KMAN	Komitee Marokkaanse Arbeiders Nederland
MGK	Turkse nationale veiligheidsraad
MHP	Turkse Nationalistische Actie Partij
MIT	Turkse inlichtingen en veiligheidsdienst
NFMIO	Federatie van Magrebijnse Islamitische Organisaties
NIF	Nederlandse Islamitische Federatie
OALT	Onderwijs in Allochtone Levende Talen
OETC	Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur
PKK	Arbeiderspartij voor Koerdistan
SMT	Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs
STICF	Stichting Turks-Islamitische Culturele Federatie
TANS	Towards A New Start
TFN	Turkse Federatie Nederland
TRT-INT	Turkse staatszender
UMMON	Unie van Marokkaanse Moslimse Organisaties in Nederland

LITERATUUR

- Akinbingöl, Ö. F. (2000). De Zwarte Driehoek; politie, politici en de drugsmafia in Turkije. In: *Justitiële Verkenningen. Themanummer: Turkije*. Jrg. 26, nr. 8. Arnhem: Gouda Quint.
- Bakker, R. et al. (2002). *Geschiedenis van Turkije*. Amsterdam: Bulaaq.
- Baroudi, A. (1989). *Maroc; imperialisme et emigration*, Ordeman, Rotterdam.
- Bedem, R. F. A. van den (1993). *Motieven voor naturalisatie: waarom vreemdelingen uit diverse minderheidsgroepen wel of niet kiezen voor naturalisatie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Böcker, A. (1994). *Turkse migranten en sociale zekerheid*. Proefschrift. Amsterdam: AUP.
- Böcker, A. (2000). Paving the way to a better future. Turks in the Netherlands. In: Vermeulen, H. en R. Penninx (2000). *Immigrant Integration, The Dutch Case*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Bouadi, O., et al. (2001). *De vele gezichten van Marokkaans Nederland*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Bouddouft, S. (2001). Marokkaanse migratiepolitiek. Toezicht op arbeidsmigranten en hun valuta. In: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 27, nr. 5.
- Bovenkerk, F. en Y. Yeilgöz (1998). *De mafia van Turkije*. Amsterdam: Meulenhoff/Kritak.
- Braam, S. en M. Ülger (1995). *De eer der Turken*. In: De Groene Amsterdammer, 06/12/1995.
- BVD (1998). *Political Islam in the Netherlands*. Leidschendam.
- BVD (2002). *De democratische rechtsorde en islamitisch ongewijs; Buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen*. Leidschendam.
- BVD/AIVD, *Jaarverslagen 1998–2002*.
- Can, M. en H. Can-Engin (1997). *De zwarte tulp. De positie van Turken in Nederland*, Utrecht: Van Arkel.
- Canatan, K. (2001). *Turkse islam. Perspectieven op organisatievorming en leiderschap in Nederland*. Proefschrift EUR. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Canatan, K., et al. (2003). *De Maatschappelijke Rol van de Rotterdamse Moskeeën*. Centrum voor Onderzoek en Statistiek.
- Centre de recherches et d'études (1972). *Annuaire de l'Afrique du Nord, deel XI*. Edition du C. N. R. S. Paris.
- Cörüs, C. (1997). De Nederlandse imam-opleiding; een onontbeerlijke voorwaarde voor integratie. In: *Justitiële Verkenningen*. Integratie. Jrg. 23, nr. 6. Arnhem: Gouda Quint.

Driessen, G. (1990). *De onderwijspositie van allochtone leerlingen. De rol van sociaal-economische en etnisch-culturele factoren, met speciale aandacht voor het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur*. Proefschrift.

El Manouzi, A. B. L. (1997). Moslims in de Nederlandse samenleving; herbezinning op de islam en loyaliteit aan de democratie. In: *Justitiële Verkenningen. Integratie*. Jrg. 23, nr. 6. Arnhem: Gouda Quint.

Exter, J. den (1990). *Diyanet*. Een reis door de keuken van de officiële Turkse islam. Beverwijk.

Exter, J. den (1993). Regionale herkomst van Turken in Nederland. In: *Migrantenstudies*. Jrg. 9, nr. 3. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Fermin, A. (2000) *Burgerschap en Integratiebeleid*. BZK/ERCOMER.

Fijnaut, C. (red.) (1995). *Inzake opsporing. Bijlage VIII, Criminele groepen*. Den Haag. TK, vergaderjaar 1995–1996, 24 072, nr. 17.

Geerse, M. (1999). Grijze wolven in Nederland: het verplaatste nationalisme van een Turkse diasporagemeenschap. In: *Migrantenstudies*. Jrg. 15, nr. 3. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Haas, H. de (verwacht 2003). *Migration and Development in Southern Morocco: The Disparate Socio-Economic Impacts in the Todgha Oasis Valley*. PhD Thesis University Nijmegen. Rotterdam: Optima.

Heelsum, A. van (2001). *Marokkaanse Organisaties in Nederland, een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis, Amsterdam.

Heelsum, A. van & J. Tillie (1999). *Turkse organisaties in Nederland: een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Justitiële Verkenningen (2000). *Themanummer: Turkije*. Jrg. 26, nr. 8.

Justitiële Verkenningen (2001). *Themanummer: Marokko*. Jrg. 27, nr. 5.

Kral, K. en A. van Heelsum (2002), *Een Dynamisch Mozaiek, nieuwe trends bij Marokkaanse organisaties*. Utrecht: SMT.

Lakeman, P. T. (1999). *Binnen zonder kloppen. Nederlandse immigratie-politiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.

Landman, N. (1992). *Van mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Landman, N. (1997). De Islamitische oemma en Nederland. In: *Migrantenstudies*. Jrg. 13, nr. 2. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Landman, N. (1996). *Imamopleiding in Nederland: kansen en knelpunten*. Universiteit Utrecht.

Landman, N. (2000). Alles weer onder controle? Turkije en zijn islam. In: *Justitiële Verkenningen. Themanummer: Turkije*. Jrg. 26, nr. 8. Arnhem: Gouda Quint.

Lazrak, A (2001). Hoe ver reikt de lange arm van Rabat en Istanbul? Nederlandse Marokkanen en Turken geven antwoord. In: *Tribune*, 10/08/2001.

Le Matin.ma. *Journée nationale du migrant: mise e valeur de l'apport et des réalisations des MRE*. 10/08/2003.

Marokko Komitee (N. Tetteroo, red.) (1977). *De lange arm van koning Hassan. Dossier Amicales. De activiteiten van een Marokkaanse spionage-organisatie in Nederland*.

Mas, P. de (1991). Marokkaanse migratie naar Nederland: perspectief vanuit de herkomstlanden. In: *Internationale Spectator*, Jrg. 45, 110–118.

Migrantenstudies (1997). *Themanummer: Islam in Nederland*. Jrg. 13, nr. 2.

Milikowski, M. (1999). Stoorzender of katalysator? Turkse satelliet tv in Nederland. In: *Migrantenstudies*. Jrg. 15, nr. 3. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002). *Algemeen ambtsbericht Turkije/dienstplicht*.

Muus, P. J. (1997). *Migration, immigrants and policy in the Netherlands. Recent trends and developments*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Nelissen, C. en F. J. Buijs (2000). Between continuity and change. Moroccans in the Netherlands. In: Vermeulen, H. en R. Penninx, *Immigrant integration, The Dutch Case*. Amsterdam: Het Spinhuis.

NRC Handelsblad. «Koortsachtig overleg» over relatie Marokko. 23/04/2001.

NRC Handelsblad. *Forum-directeur loopt hard voorop bij integratie Marokkanen. Ahmed Aboutaleb wil een generaal zijn*. 24/09/2001.

NRC Handelsblad. *Omstreden sessie met generaal*. 03/05/2003.

NRC Handelsblad. *Drie jaar cel voor Marokkaanse hoofdredacteur*. 18/06/2003.

NRC Handelsblad. *Turkse ambassade zorgt voor tweespalt*. 31/07/2003.

NRC Handelsblad. *Verbod op partijen aangekondigd*. 01/08/2003.

Obdeijn, H. (1993). Op weg naar werk ver van huis; Marokkaanse emigratie in historisch perspectief. In: *Migrantenstudies*. Jrg. 9, nr. 4.

Obdeijn, H. en J. J. de Ruiter (1998). *Le Maroc au coeur de l'Europe. L'Enseignement de la langue et culture d'origine (ELCO) aux élèves marocains dans cinq pays européens*. Syntax Datura.

- Obdeijn, H., et al. (1999). *De geschiedenis van Marokko*, Amsterdam: Bulaaq.
- Obdeijn, H. en P. De Mas (2001). *De Marokkaanse uitdaging. De tweede generatie in een veranderend Nederland*. Utrecht: Forum.
- Olgelman, N. (2003). Documenting and Explaining the Persistence of Homeland Politics among Germany's Turks. In: *International Migration Review*, Spring 2003.
- Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden o.l.v. M. van Traa (1996). *Inzake Opsporing*. Den Haag: SDU.
- Penninx, R. (1977). *Internationale arbeidsmigratie. Uitstoting uit «thuislanden» en maatschappelijke integratie in «gastlanden» van buitenlandse arbeiders*. Nijmegen: SUN.
- Penninx, R., et al. (1994). *The impact of international migration on receiving countries: the case of the Netherlands*. Den Haag: NIDI.
- Perrault, G. (1992). *Een bevriend staatshoofd; Hassan II van Marokko; Absoluut monarch*. Baarn: Ambo.
- Phalet, K. et al. (2001) *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*. ERCOMER Research Paper 2000/01.
- Prins, K. S. (1996). *Van «gastarbeider» tot «Nederlander»: adaptie van Marokkanen en Turken in Nederland*. Proefschrift Universiteit Groningen.
- Raad voor het openbaar bestuur (2001). *Etniciteit, binding en burgerschap*. Den Haag.
- Rabbae, M. (1993). *Naast de Amicales nu de UMMON: de mantelorganisaties van de Marokkaanse autoriteiten in Nederland*. Utrecht: NCB.
- Richters, J. (1998). *Le Maroc au coeur de l'Europe. L'Enseignement de la langue et culture d'origine (ELCO) aux élèves marocains dans cinq pays européens*. (Hoofdstuk 4. Les Pays-Bas). p. 68–109. Syntax Datura.
- Shadd, W. A. en P. S. van Koningsveld (1990). *Muslims in Nederland: minderheden en religie in een multiculturele samenleving*.
- Smeets, H. (2000), *Jaarboek Minderheden 2000*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.
- Snel, E (1998). *Gekleurde armoede. Armoede en bestedingspatronen onder etnische minderheden*. Utrecht: Forum.
- Staring, R., & Zorlu, S. (1996). Turkse migranten en satelliet-teevee. In: *Migrantenstudies*. Jrg. 12, nr. 4.
- Strijp, R. (1997). «De mensen hier maken je gek». Marokkaanse migranten en hun bindingen met Marokko. In: *Migrantenstudies*. Jrg. 13, nr. 4.
- Sunier, T. (1996). *Islam in beweging. Turkse jongeren en islamitische organisaties*. Proefschrift. Amsterdam: Het Spinhuis.

Tillaart, H. van den, et al. (2000). *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië, en Vietnam*. Nijmegen.

Tinnemans, W. (1994). *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland (1945–1994)*. Utrecht: NCB.

Tweede Kamer. Vergaderjaar 1993–1994. 23 409, nr. 8.

Tweede Kamer. Vergaderjaar 2000–2001. *Aanhangsel van de Handelingen*, p. 1291–1292. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer. Vergaderjaar 2001–2002. 28 006, nr. 4.

Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden Jrg. 1964, Nr. 142. *Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Turkse Republiek betreffende de migratie, de aanwerving en de tewerkstelling in Nederland van Turkse arbeiders, met brieven; 's-Gravenhage, 19 augustus 1964*.

Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jrg. 1969, Nr. 87. *Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko betreffende de aanwerving en de tewerkstelling van Marokkaanse werknemers in Nederland; 's-Gravenhage, 14 mei 1964*.

Valk, I. van der (1996). *Van migratie naar burgerschap: twintig jaar Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland*. Amsterdam: IPP.

Veen, J. van (2001). «Geld uit Buitenland schaadt integratie moslims». In: *Contrast* 32, 18 oktober 2001.

Vermaas, P. (1998). *Bovenkerk en de Turken, Turkse zaken*. In: De Groene Amsterdammer, 27/05/1998.

Velden, F. J. A. van der (2001). Moroccan and Dutch family law; conflicting concepts and practical solutions. In: *Justitiële verkenningen*. Jrg. 27, nr. 5. Arnhem: Gouda Quint.

Verwey-Jonker Instituut (2003). *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. April 2003.

Visser, T. (verwacht 2003). *Zoet eten, zoet praten. Turken en Marokkanen over feesten, geloof en tradities*. Amsterdam: Bulaaq.

Vleeshouwers, P. DNB, Afdeling Statistische informatie en rapportages, 13/08/2003.

Wal, G. van der, en M. Tax (1999). *De vele gezichten van Turks Nederland. Een wie is wie*. Amsterdam: Mets & Schilt.

Zürcher, E. J. (1995). *Een geschiedenis van het moderne Turkije*. Nijmegen: SUN.

Internet

Centraal Bureau voor de Statistiek: www.cbs.nl
Inspraakorgaan Turken: www.iot.nl
Ministerie van Buitenlandse Zaken: www.minbuza.nl
Sociaal Cultureel Planbureau: www.scp.nl
Stichting Hassan II: www.almatan.ma
Stichting Mohammed V: www.fm5.ma
Towards A New Start: www.tans.nl

Interviews

De heer Ildem, Ambassadeur van Turkije

De heer Defouad, Marokkaanse ambassade, Gevolmachtigd Minister

De heer Moumen, Marokkaanse ambassade, Cultureel Attaché

35 (1964) Nr. 1

TRACTATENBLAD

VAN HET

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

JAARGANG 1964 Nr. 142

A. TITEL

Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Turkse Republiek betreffende de migratie, de aanwerving en de tewerkstelling in Nederland van Turkse arbeiders, met brieven; 's-Gravenhage, 19 augustus 1964.

B. TEKST

Accord entre le Royaume des Pays-Bas et la République de Turquie concernant la migration, le recrutement et le placement de travailleurs turcs aux Pays-Bas

Le Gouvernement des Pays-Bas et

Le Gouvernement de la République de Turquie,

Considérant les relations amicales qui existent entre les deux pays, ainsi que leurs besoins réciproques relatifs à la main d'oeuvre,

Reconnaissant qu'il est dans l'intérêt des deux pays de promouvoir le placement de travailleurs turcs aux Pays-Bas,

Désireux de parvenir à une réglementation concernant la migration, le recrutement et le placement de travailleurs turcs aux Pays-Bas,

Sont convenus de ce qui suit:

Dispositions générales

Article 1

Ont compétence, en ce qui concerne la migration, le recrutement et le placement de travailleurs turcs aux Pays-Bas:

Du côté turc, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Ankara (à dénommer ci-après „Kurum“).

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, les assurances de ma très haute considération.

(s.) L. DE BLOCK

*Son Excellence Monsieur Fuat Kepenek
Ambassadeur extraordinaire et
plénipotentiaire de la République
de Turquie
à
La Haye.*

Nr. IV

AMBASSADE DE TURQUIE

3517/1554-37

La Haye, le 19 août 1964.

Monsieur le Secrétaire d'Etat,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre en date de ce jour, ainsi conçue:

(zoals in nr. III)

J'ai l'honneur de vous confirmer l'accord de mon Gouvernement sur ce qui précède.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire d'Etat, les assurances de ma très haute considération.

(s.) FUAT KEPENEK

Ambassadeur

*Son Excellence
Monsieur L. de Block
Secrétaire d'Etat au Ministère
des Affaires Etrangères
La Haye.*

C. VERTALING**Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Turkse Republiek betreffende de migratie, de aanwerving en de tewerkstelling in Nederland van Turkse arbeiders**

De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en

De Regering van de Turkse Republiek,

Gezien de vriendschappelijke betrekkingen die tussen beide landen bestaan, alsmede hun beider behoeften op het gebied van de arbeidsvoorziening,

Erkennende dat het in het belang van beide landen is de tewerkstelling van Turkse arbeiders in Nederland te bevorderen,

Verlangende een regeling te treffen nopens de migratie, de aanwerving en de tewerkstelling in Nederland van Turkse arbeiders,

Zijn de volgende bepalingen overeengekomen:

*Algemene bepalingen***Artikel 1**

Terzake van de migratie, de aanwerving en de tewerkstelling in Nederland van Turkse arbeiders zijn bevoegd:

aan Turkse zijde, İş ve İşçi Bulma Kurumu te Ankara (hierna te noemen „Kurum”);

aan Nederlandse zijde, De Directie voor de Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid te 's-Gravenhage (hierna te noemen „Directie”).

Artikel 2

1. Opdat de bevoegde Turkse autoriteiten tijdig de nodige voorzieningen kunnen treffen en aan de aanvragen kunnen voldoen, zal de Directie ten minste eens in de zes maanden aan Kurum inlichtingen verstrekken over de geraamde behoeften van het Nederlandse bedrijfsleven aan Turkse arbeiders, onderverdeeld naar takken van economische bedrijvigheid, naar bedrijfsklassen en naar beroepen.

2. Kurum zal de Directie zo spoedig mogelijk doen weten in hoeverre het beschikbare aanbod van arbeidskrachten aan de vraag kan voldoen.

Artikel 3

1. De Directie zal aan Kurum alle inlichtingen verschaffen betreffende de algemene loon- en arbeidsvoorwaarden en de levensomstandigheden, die kunnen strekken tot voorlichting van de betrokken arbeiders.

2. Zij zal in het bijzonder alle inlichtingen verschaffen betreffende het gemiddelde loon en de gemiddelde arbeidsduur in de verschillende sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven, alsmede over de bedragen die wegens belastingen, premies voor sociale verzekeringen enz. worden ingehouden op het loon, alsmede alle inlichtingen over prijzen en over de kosten van levensonderhoud in het algemeen.

3. Deze gegevens zullen worden bijgewerkt telkens wanneer zulks noodzakelijk is.

Aanwerving en tewerkstelling

Artikel 4

1. Rekening houdende met de overeenkomstig artikel 2 verstrekte inlichtingen zendt de Directie aan Kurum de aanbiedingen van werk der Nederlandse werkgevers.

2. De aanbiedingen van werk dienen nauwkeurige inlichtingen te behelzen over de aard, de soort en de duur van het werk, over het bruto- en nettoloon, de arbeidsvoorwaarden, over de mogelijkheden van huisvesting en voeding der arbeiders, alsmede alle overige noodzakelijke en nuttige aanwijzingen.

3. Indien een aanbieding van werk voor Kurum aanvaardbaar is, treft Kurum de nodige maatregelen om hieraan spoedig bekendheid te geven met de voor de betrokken arbeiders van belang zijnde gegevens en inlichtingen.

Artikel 5

De leeftijdsgrenzen waarbinnen de Turkse arbeiders werk in Nederland kunnen krijgen, zijn als volgt vastgesteld:

- van 21 tot 35 jaar voor ongeschoolde arbeiders,
- van 23 tot 45 jaar voor geschoolde en gespecialiseerde arbeiders.

Deze leeftijdsgrenzen kunnen worden gewijzigd voor op naam aangevraagde arbeiders of, in bijzondere gevallen, in onderling overleg tussen Kurum en de Directie.

Artikel 6

1. Kurum zal zorg dragen voor het onderzoek naar de gezondheidstoestand der kandidaten die zich voor tewerkstelling in Nederland aanbieden. Kurum stelt een onderzoek in naar de vakbekwaamheid van de kandidaten en naar andere door de Directie gestelde bijzondere voorwaarden.

2. De uitslag van dit onderzoek, waaraan iedere kandidaat zich dient te onderwerpen, wordt vermeld op in gezamenlijk overleg vastgestelde formulieren.

3. Kurum draagt er zorg voor, dat arbeiders die niet beschikken over een blanco uittreksel uit het strafregister of van wie het slechte

morele of maatschappelijke gedrag bekend is, niet worden voorgedragen.

4. De lijst van de geschikt bevonden kandidaten alsmede de voor elk van hen ingevulde formulieren zullen door Kurum aan de Directie worden toegezonden.

Artikel 7

1. De Directie kan een delegatie naar Turkije zenden, die belast is met de eindselectie van de door Kurum voorgedragen kandidaten.

2. Om genoemde delegatie in staat te stellen in voorkomende gevallen op snelle en doeltreffende wijze het noodzakelijke onderzoek te verrichten, zal Kurum in de in onderling overleg aan te wijzen selectieplaatsen lokaliteiten en andere voor haar werkzaamheden nodige faciliteiten ter beschikking stellen.

Artikel 8

De Directie zal zo spoedig mogelijk aan Kurum een lijst van definitief aanvaarde kandidaten doen toekomen.

Artikel 9

1. Voor iedere arbeider die definitief voor tewerkstelling in Nederland is aangenomen, zendt de Directie aan Kurum een in tweevoud opgemaakte arbeidsovereenkomst, ondertekend door de werkgever en gesteld in de Nederlandse en in de Turkse taal, overeenkomstig een in onderling overleg vastgesteld model. De arbeidsovereenkomst dient door de arbeider voor zijn vertrek uit Turkije te worden ondertekend.

2. De arbeidsovereenkomst heeft een geldigheidsduur van een jaar; in bijzondere, in onderlinge overeenstemming aan te wijzen, gevallen kunnen de arbeidsovereenkomsten een geldigheidsduur van minder dan een jaar, doch meer dan 8 maanden hebben.

Artikel 10

1. Na ontvangst van de arbeidsovereenkomst, bedoeld in artikel 9, zal Kurum ervoor zorg dragen, dat de arbeider in het bezit wordt gesteld van een paspoort.

2. De arbeider moet bovendien in het bezit zijn van een officiële verklaring nopens zijn burgerlijke staat, een opgave van de te zijnen laste komende familielieden en van een blanco uittreksel uit het strafregister, als bedoeld in artikel 6, lid 3.

Artikel 11

1. Kurum zal ervoor zorg dragen, dat de aangeworven arbeiders aanwezig zijn op de met de Directie overeengekomen data en plaatsen van vertrek naar Nederland.

2. Het vervoer van de vertrekplaatsen naar Nederland zal worden geregeld door de Directie, na overleg tussen de Directie en Kurum; de kosten worden door de Directie rechtstreeks aan betrokkenen betaald.

3. De in dit artikel bedoelde transportkosten komen ten laste van de werkgevers, die zich tot terugbetaling aan de Directie moeten verbinden.

Artikel 12

Indien het vervoer van Turkse arbeiders van Turkije naar Nederland plaatsvindt per vliegtuig, zullen de luchtvaartmaatschappijen van beide landen aan dit vervoer kunnen deelnemen.

Artikel 13

De Nederlandse werkgevers kunnen bij de Nederlandse arbeidsbureaus het oordeel van de Directie of van de Delegatie inzake de arbeidsgeschiktheid slechts weigeren te aanvaarden in de gevallen waarin de ongeschiktheid van de arbeider bij de uitoefening van zijn werk onmiskenbaar blijkt. In die gevallen zullen de Nederlandse arbeidsbureaus zich beijveren aan de betrokkenen een met hun vakbekwaamheid overeenkomende betrekking aan te bieden.

Artikel 14

Op naam gestelde aanbiedingen van werk worden door de Directie slechts doorgegeven voorzover het Turkse arbeiders betreft, die banden hebben met in Nederland verblijvende Turkse arbeiders of met in Nederland gevestigde werkgevers. Kurum beslist of deze aanvragen in behandeling zullen worden genomen.

Artikel 15

1. De kosten van de in artikel 6 bedoelde vóórselectie zijn voor Turkse rekening; hieronder zijn begrepen de kosten van de medische keuring en het onderzoek naar de vakbekwaamheid van de arbeiders, de reiskosten van de arbeiders van hun woonplaatsen naar de plaats waar het onderzoek plaatsvindt en de kosten van hun voeding en onderdak gedurende het verblijf in de selectieplaatsen.

2. De kosten van bijzondere medische keuringen en een bijzonder onderzoek naar de vakbekwaamheid komen voor Nederlandse rekening wanneer de selectie wordt verricht door de Delegatie.

3. De kosten der werkzaamheden van de Delegatie komen voor Nederlandse rekening.

Artikel 16

De Directie zal aan de Ambassade van de Turkse Republiek te 's-Gravenhage lijsten zenden van de in Nederland in het kader van deze Overeenkomst aangekomen arbeiders, met opgave van het adres van de werkgever en het eerste adres van iedere arbeider.

Algemene arbeidsvoorwaarden.

Artikel 17

1. De Turkse arbeiders worden in Nederland tewerkgesteld onder dezelfde loon- en arbeidsvoorwaarden (met inbegrip van de betaalde vakanties) als die welke voor de Nederlandse arbeiders gelden, en wel volgens wettelijke bepalingen, collectieve arbeidsovereenkomsten, beroepsgebruiken en plaatselijke gewoonten.

2. Zij genieten dezelfde rechten en dezelfde bescherming als de Nederlanders wat betreft de toepassing van de wetten inzake arbeids-hygiëne en arbeidsbescherming, evenals ten aanzien van huisvesting.

3. Zij genieten de voordelen die de Nederlandse wetgeving inzake sociale zekerheid (met inbegrip van de kinderbijslag) toekent aan Nederlandse arbeiders, voorzover zij voldoen aan de in deze wetgeving gestelde voorwaarden.

4. De Nederlandse autoriteiten dragen er zorg voor, dat deze bepalingen worden toegepast en zien er in het bijzonder op toe, dat op het ogenblik van aankomst van de arbeider in Nederland de aanwervingsvoorwaarden met deze bepalingen in overeenstemming zijn.

5. De Turkse arbeiders kunnen bovendien, in het bijzonder bij arbeidsgeschillen, een beroep doen op de bevoegde administratieve of gerechtelijke autoriteiten in Nederland en wel onder dezelfde voorwaarden als die welke voor Nederlanders gelden.

Artikel 18

De Turkse arbeiders kunnen het totale bedrag van hun spaargelden naar Turkije overmaken, met inachtneming van de in Nederland geldende regelingen.

Artikel 19

1. De bevoegde Nederlandse autoriteiten en de Nederlandse werkgevers zullen aan de Turkse arbeiders alle noodzakelijke hulp verschaffen om hen vertrouwd te maken met de nieuwe omgeving waarin zij zich bevinden, vooral in de beginperiode van hun tewerkstelling.

2. De bevoegde autoriteiten van beide Overeenkomstsluitende Partijen zullen alle initiatieven voor maatschappelijke en godsdienstige organisaties, zowel Nederlandse als Turkse, die ten doel hebben de aanpassing van de Turkse arbeiders te vergemakkelijken, welwillend in overweging nemen en bevorderen. De samenwerking tussen de hierboven genoemde Turkse en Nederlandse organisaties zal eveneens worden vergemakkelijkt.

Artikel 20

1. Bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst zal de arbeider naar Turkije terugkeren, tenzij zijn arbeidsovereenkomst verlengd wordt of tenzij hij met goedkeuring van de Nederlandse autoriteiten een andere betrekking aanvaardt.

2. Bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of indien deze verbroken wordt, komen de kosten van repatriëring ten laste van de Nederlandse werkgever. Deze kosten komen echter voor rekening van de arbeider, indien de verbreking het gevolg is van een door hem begane ernstige fout, of indien de arbeider de arbeidsovereenkomst om niet gerechtvaardigde redenen heeft beëindigd; het is de taak van het arbeidsbureau binnen welks gewest zich de plaats van tewerkstelling bevindt, terzake een beslissing te nemen.

3. Indien de arbeidsovereenkomst wordt verlengd, neemt de werkgever, indien de arbeider zijn vakantie in Turkije wenst door te brengen, de kosten van heen- en terugreis voor zijn rekening. Bij verdere verlengingen van de arbeidsovereenkomst verliest dit voorrecht zijn verplicht karakter.

Slotbepalingen

Artikel 21

De bevoegde Nederlandse autoriteiten kunnen om redenen van openbare orde en openbare veiligheid arbeiders die in het kader van deze Overeenkomst zijn aangeworven, naar Turkije repatriëren.

Artikel 22

1. Op verzoek van een van beide Overeenkomstsluitende Partijen kan een Gemengde Commissie worden ingesteld, bestaande uit ten hoogste drie vertegenwoordigers van iedere Partij. Iedere afvaardiging kan door deskundigen worden bijgestaan.

2. De Gemengde Commissie tracht een oplossing te vinden voor de moeilijkheden die uit de toepassing van deze Overeenkomst kunnen voortvloeien, voorzover tussen Kurum en de Directie geen overeenstemming is bereikt. Zij kan zich bovendien bezighouden met vraagstukken van algemene aard betreffende de migratie, de aanwerving en de tewerkstelling in Nederland van Turkse arbeiders. In voorkomende gevallen doet zij aan beide Partijen voorstellen inzake de door haar in behandeling genomen aangelegenheden.

3. De Gemengde Commissie stelt haar interne organisatie en haar werkwijze vast. Haar vergaderingen zullen afwisselend in Turkije en in Nederland plaatsvinden.