

Vergaderjaar 2003–2004

28 689

Onderzoek Integratiebeleid

Nr. 11

ONDERZOEKSRAPPORT

Bronnenonderzoek Rapport Verwey-Jonker Instituut

Inhoud	blz.
Opzet en rapportage integratiebeleid	3
Deelrapport 1 Het integratiebeleid van 1970 tot 2002 op hoofdlijnen	13
Deelrapport 2 Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van werk en inkomen	63
Deelrapport 3 Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs	101
Deelrapport 4 Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van wonen, sport en recreëren	123
Deelrapport 5 Conclusies: samenhang, consistentie en succes van het integratiebeleid	167
Literatuuroverzicht	203
Bijlage 1 Demografische ontwikkelingen	239
Bijlage 2 Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitsstudies op het deelterrein van werk en inkomen	261
Bijlage 3 Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitsstudies op het deelterrein van onderwijs	305
Bijlage 4 Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitsstudies op het deelterrein van wonen, sport en recreëren	387
Bijlage 5 Buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid	489

BRONNENONDERZOEK INTEGRATIEBELEID

OPZET EN RAPPORTAGE

1. VRAAGSTELLINGEN VAN HET BRONNENONDERZOEK

Op 19 september 2002 heeft de heer Marijnissen de volgende motie ingediend (28 600. nr. 24): «De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat het integratiebeleid tot nu toe onvoldoende geslaagd is; van mening, dat het gewenst is te onderzoeken welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen; van mening, dat een dergelijk onderzoek de bouwstenen kan aandragen voor een nieuw te formuleren beleid; besluit tot het instellen van een parlementair onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid, en gaat over tot de orde van de dag.» Deze motie is in de Tweede kamer aanvaard en heeft geleid tot de instelling van de tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid. De tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid heeft als opdracht een onderzoek uit te voeren waarvan het doel is: «De Tweede Kamer in staat te stellen een oordeel te vormen over het integratiebeleid van de Nederlandse regering in de afgelopen 30 jaren, een oordeel te vormen over de beoogde effecten en de feitelijke resultaten van dit beleid en over de samenhang van het beleid op de diverse deelterreinen. Het onderzoek moet tevens bouwstenen opleveren voor het toekomstige integratiebeleid.» De tijdelijke commissie wilde direct na aanvang van haar werkzaamheden beschikken over het rapport van een te houden bronnenonderzoek naar het integratiebeleid. Dit is het onderhavige rapport.

Aan het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd om het bronnenonderzoek uit te voeren. In dit verband is vermeldenswaard dat het Verwey-Jonker Instituut weliswaar veel kennis heeft opgebouwd op het terrein van integratie en minderheden maar tot op heden nooit een opdracht van de rijksoverheid heeft gekregen ter evaluatie van het integratiebeleid noch enige bemoeienis heeft gehad met de ontwikkeling van dat beleid.

De vijf basisvraagstellingen van het bronnenonderzoek luiden als volgt:

1. Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen dertig jaar?
2. Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen van werk & inkomen, onderwijs, en wonen, sport & recreëren?
3. Is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelterreinen zijn invloed heeft gehad?
4. In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?
5. Zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?

2. HET INTEGRATIEBELEID IN NEDERLAND

Het integratiebeleid van de Nederlandse overheid van de afgelopen dertig jaar is aan de hand van een documentenstudie onderzocht. Hierbij kunnen drie fasen worden onderscheiden, waarbij iedere fase ongeveer samenvalt met een decennium: categoriaal beleid (jaren zeventig), minderhedenbeleid (jaren tachtig) en integratiebeleid (jaren negentig).

De vraagstelling naar het integratiebeleid in Nederland in de afgelopen dertig jaar is beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Wat waren de doelgroepen van het *categoriale* beleid in de jaren zeventig?
- In hoeverre is het categoriale beleid gericht geweest op het verkleinen van achterstanden of emanciperen van allochtone bevolkingsgroepen?
- In hoeverre is in het categoriale beleid rekening gehouden met (de mogelijke samenhang tussen) de sociaal-culturele en sociaal-economische positie van de onderscheiden doelgroepen van beleid?

- Wat waren de doelgroepen van het *minderheden*beleid?
- In hoeverre is het minderhedenbeleid gericht geweest op het verkleinen van achterstanden of emanciperen van allochtone bevolkingsgroepen?
- In hoeverre is in het minderhedenbeleid rekening gehouden met de (mogelijke samenhang tussen) sociaal-culturele en sociaal-economische positie van de onderscheiden doelgroepen van beleid?

- Wat zijn de doelgroepen van het *integratie*beleid?
- In hoeverre is het integratiebeleid gericht op het verkleinen van achterstanden of emanciperen van allochtone bevolkingsgroepen?
- In hoeverre wordt in het integratiebeleid rekening gehouden met de (mogelijke samenhang tussen) sociaal-culturele en sociaal-economische positie van de onderscheiden doelgroepen van beleid?

De drie fasen van beleidsopvattingen worden beschreven met de bij elke fase behorende definitie van doelgroepen en beleid. In deelrapport 1 wordt verslag gedaan van deelonderzoek 1, waarin de eerste basisvraagstelling van het bronnenonderzoek beantwoord wordt.

3. DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN VAN HET INTEGRATIEBELEID OP BELANGRIJKE DEELTERREINEN VAN WERK & INKOMEN, ONDERWIJS, EN WONEN, SPORT & RECREEREN

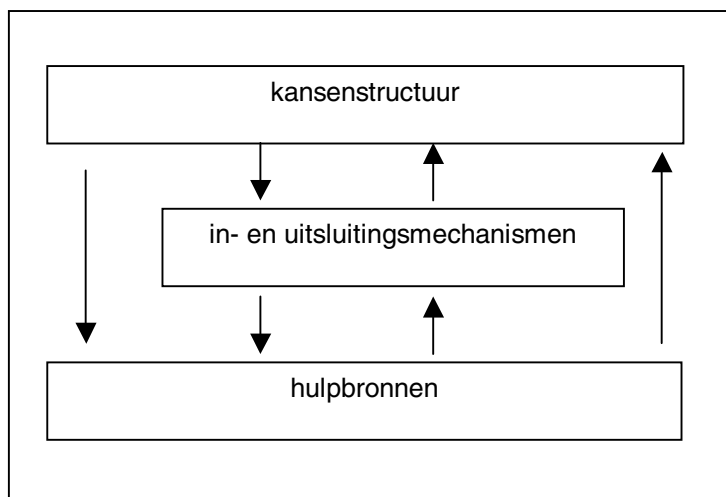
De tweede basisvraagstelling van het bronnenonderzoek luidt als volgt: Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op de drie belangrijke deel terreinen van (1) werk & inkomen, (2) onderwijs en (3) wonen, sport & recreëren?

Deze basisvraagstelling is voor elk van de drie deel terreinen uiteengelegd in een aantal onderzoeksvraagstellingen:

- Wat zijn de doelstellingen van het integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar op het betreffende deel terrein geweest?
- Welke beleidsinstrumenten zijn op dit deel terrein achtereenvolgens ingezet?
- Welke studies zijn verricht naar de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten en wat waren de uitkomsten?
- Wat zijn de resultaten van het integratiebeleid op het betreffende deel terrein?

De onderzoeksvraagstellingen worden beantwoord met behulp van bestaande schriftelijke bronnen, waarbij als selectie criterium voor de (zeer talrijke) bronnen geldt dat zij direct betrekking moeten hebben op het genoemde overheidsintegratiebeleid. Het bronnenonderzoek op de deel terreinen resulteert in beschrijvingen per deel terrein van belangrijkste ingezette beleidsinstrumenten en de belangrijkste effectiviteit studies. Deze omvangrijke beschrijvingen zijn steeds als bijlage bij elk rapport opgenomen. In elk rapport vindt een beschouwing plaats over de resultaten van het integratiebeleid op het betreffende deel terrein. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van een verklarend model van Veenman (1997; zie figuur 1):

Figuur 1: Verklarend model resultaten van beleid



De concrete invulling van het model is uiteraard afhankelijk van de toepassing op het betreffende deel terrein. Zo heeft de kansensstructuur op het deel terrein van het onderwijs betrekking op het onderwijssysteem. Het gaat dan om het aantal en het type scholen, het aantal leerlingplaatsen en

de verdeling daarvan over het land en binnen de gemeenten, over de wijken. Uiteraard is ook de kwaliteit van het onderwijs van belang. Hierbij valt zowel te denken aan de kenmerken van het onderwijsstelsel zelf (zoals de niveau- en richtingenopbouw, naast de basisvorming, het tweedekans-onderwijs, etc.), als aan de concrete school- en leerkrachtkenmerken.

Bij de in- en uitsluitingsmechanismen gaat het bij onderwijs om alle bewuste en onbewuste/onbedoelde selecties binnen het onderwijs die er – in dit geval – mogelijk toe leiden dat allochtone leerlingen meer of minder kansen krijgen dan autochtone leerlingen. Het kan hierbij gaan om institutionele effecten, zoals de onvoorziene gevolgen van het studiehuis, maar ook om selectiepraktijken van scholen bij de toelating van leerlingen, of om bijvoorbeeld leerkrachtverwachtingen die (on)gunstig uitwerken voor allochtone leerlingen: onder- of «overadvisering», die allochtone leerlingen op een te laag of juist te hoog startniveau in het voortgezet onderwijs doet belanden, met alle gevolgen van dien. De hulpbronnen op het deelterrein van het onderwijs tenslotte verwijzen naar bijvoorbeeld het sociaal kapitaal waarover allochtone jongeren beschikken (hun netwerken en datgene wat ze daaraan ontlenen voor hun schoolloopbaan), het cultureel kapitaal (het geheel van opvattingen en ambities, strevingen dat van invloed is op de leerprestaties) en het «informatiekapitaal» (de concrete kennis van allochtone jongeren en hun ouders over het beroepenspectrum, de beroeps- en de opleidingsmogelijkheden). Voorts kunnen de sociaal-economische kenmerken van het herkomstgezin en het niveau van het Nederlands tot de relevante hulpbronnen worden gerekend.

Dezelfde analyse in termen van kansenstructuur, hulpbronnen en in- en uitsluitingsmechanismen (zie ook Gowricharn 2001) wordt ook toegepast op de andere deelterreinen. Korthedshalve wordt voor de uitwerking van het analysemodel voor deze terreinen naar de respectievelijke rapporten verwezen.

Het onderzoek naar de tweede basisvraagstelling resulteert in drie afzonderlijke rapporten:

Deelrapport 2	Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van werk en inkomen
Bijlage 2	Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitstudies op het deelterrein van werk en inkomen
Deelrapport 3	Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs
Bijlage 3	Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitstudies op het deelterrein van onderwijs
Deelrapport 4	Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van wonen, sport en recreëren
Bijlage 4	Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitstudies op het deelterrein van wonen, sport en recreëren

4. SAMENHANG, CONSISTENTIE EN SUCCES VAN HET INTEGRATIEBELEID

In deelonderzoek 5 staan de derde en vierde basisvraagstelling centraal: is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelterreinen zijn invloed heeft gehad? In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?

Samenhang en consistentie (1): integrale aanpak van het beleid

De integrale aanpak van het integratiebeleid wordt in het bronnenonderzoek zowel langs een horizontale als langs een verticale lijn geoperationaliseerd. Bij de horizontale integrale aanpak handelt het om samenhang en consistentie in het integratiebeleid van de rijksoverheid binnen en tussen de verschillende sectoren of deelterreinen. Bij de verticale integrale aanpak gaat het om de samenhang en consistentie tussen het beleid van de rijksoverheid enerzijds en de lagere overheden (territoriale decentralisatie) en het maatschappelijk middenveld (functionele decentralisatie) anderzijds.

Horizontale integrale aanpak

De horizontale samenhang betreft de samenhang van het integratiebeleid van de overheid (het rijk en de decentrale overheden), zoals dat op de onderscheiden deelterreinen van onderwijs, inkomen en werk, wonen, sport en recreëren heeft uitgewerkt.

Verticale integrale aanpak

Territoriale decentralisatie

Het integratiebeleid gericht op migranten en hun nakomelingen is vooral ontwikkeld vanuit de landelijke overheid, maar vanaf het begin hebben lagere overheden en instituties als sociale partners, scholen en woningbouwcorporaties hierin een belangrijke rol gespeeld. Sinds 1980 voeren achtereenvolgende kabinetten een actief (territoriaal) decentralisatiebeleid en worden belangrijke taken en bevoegdheden ook formeel op het provinciale, regionale en gemeentelijke niveau neergelegd. Dit geldt ook voor het integratiebeleid.

Functionele decentralisatie

Naast territoriale decentralisatie is in de afgelopen dertig jaar ook een functionele decentralisatie op gang gekomen: het overdragen van taken van de rijksoverheid naar een orgaan van functioneel bestuur. De functionele decentralisatie heeft een belangrijke impuls gekregen via het interdepartementale project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit dat in 1994 gestart is. Daarbij worden de rollen van de overheid, maatschappelijk middenveld en burgers omschreven: de overheid stelt landelijk de kaders vast, waarbinnen het maatschappelijk middenveld en de burgers zelf hun eigen verantwoordelijkheid dienen te nemen. Een voorbeeld van functionele decentralisatie is het minderhedenconvenant. In het voorjaar van 2000 kwamen de toenmalige ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van het Grote Steden- en Integratiebeleid, MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening overeen om in de periode tot 1 mei 2001 20 000 allochtone werkzoekenden te plaatsen bij het midden- en kleinbedrijf.

Samenhang en consistentie (2): beleidswisselingen in de loop van de tijd

De vraag naar samenhang en consistentie laat zich ook stellen in relatie tot beleidswisselingen in het integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar: In hoeverre hebben beleidswisselingen in de afgelopen dertig jaar geleid tot breuklijnen in het integratiebeleid? Het integratiebeleid heeft van meet af aan betrekking gehad op verschillende dimensies, die in grote lijnen te karakteriseren zijn als de politiek-juridische, de sociaal-economische en de sociaal-culturele dimensie. In dit onderzoek zal met name aandacht besteed worden aan de sociaal-economische en de sociaal-culturele dimensie, mede gelet op de door de tijdelijke commissie gekozen terreinen waarop de effectiviteit van het integratiebeleid moet worden onderzocht.

Succes van het integratiebeleid

De vraag of de doelstellingen van beleid worden bereikt is eenvoudiger te beantwoorden dan de vraag of de waargenomen resultaten een direct of indirect gevolg zijn van het beleid. Het laatste vereist een onderzoeksdesign dat de mogelijkheid biedt tot vergelijking van uitkomsten met en zonder beleid met betrekking tot een vergelijkbare populatie. Deze mogelijkheid doet zich in het kader van dit bronnenonderzoek, gelet op de door de tijdelijke commissie geformuleerde opdracht, (nu) niet voor en, vanwege de beperkte informatie op dat niveau, al evenmin bij het decentrale beleid. Wel zal zo veel mogelijk worden nagegaan of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd, waarna op basis van aannemelijkheid zal worden beredeneerd of dit al dan niet verband houdt met het gevoerde beleid.

Tevens kan in het bronnenonderzoek op basis van informatie over de resultaten van ingezette beleidsinstrumenten op de onderzochte deelreinen en in het licht van de samenhang en de consistentie van het integratiebeleid een voorzichtige inschatting worden gemaakt van het succes van het integratiebeleid.

Deelonderzoek 5 heeft vooral een analytisch en interpretatief karakter. Overigens worden alleen conclusies getrokken voor zover deze kunnen worden onderbouwd op basis van het uitgevoerde bronnenonderzoek.

In de deelonderzoeken 2 t/m 4 is per deelreinen onderzocht hoe de doelstellingen van het integratiebeleid zich hebben ontwikkeld (mede in relatie tot de vraag naar samenhang en consistentie), welke de doelgroepen zijn (geweest), welke beleidsinstrumenten hiervoor zijn ingezet en wat daarvan de resultaten zijn geweest. In deelonderzoek 5 wordt het algemene integratiebeleid (deelonderzoek 1) en het sectorale integratiebeleid (deelonderzoeken 2 t/m 4) in samenhang beschouwd om een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn belangrijke kenmerken van het integratiebeleid?
- In hoeverre is in het integratiebeleid rekening gehouden met (de samenhang tussen) de sociaal-culturele en sociaal-economische positie van de onderscheiden doelgroepen van beleid?
- In hoeverre is het integratiebeleid, zoals dat op verschillende deelreinen is uitgewerkt, (onderling) samenhangend en consistent?
- In hoeverre is het integratiebeleid, in het licht van de antwoorden op bovenstaande vragen, als succesvol te kwalificeren?

In Rapport 5 wordt verslag gedaan van deelonderzoek 5.

5. BUITENLANDSE STEDELIJKE ERVARINGEN MET HET INTEGRATIEBELEID

Het laatste deelonderzoek betreft een quick scan met behulp van deskresearch naar buitenlandse stedelijke ervaringen met integratiebeleid, waarmee Nederland mogelijk zijn voordeel kan doen. Dit onderzoek wil vooral het kader aangeven waarbinnen lessen te trekken zijn, en vervolgens enkele vindplaatsen (steden) suggereren en kort beschrijven.

Bij deze quick scan hebben de volgende methodische principes als leidraad gediend: Lessen kunnen getrokken worden:

- Uit beleid geënt op vergelijkbare situaties: by similarity;
- Uit verschillen: by contrast;
- Uit meer extreme situaties.

Lessen te trekken uit beleid geënt op vergelijkbare situaties (by similarity): er zijn in een aantal Europese landen met name op lokaal niveau beleidsontwikkelingen die vergelijkbaar zijn met Nederland, o.a. probleemcumulatiegebiedenbeleid, buurten wijkaanpakken in het kader van een grotestedenbeleid en dergelijke. Onder andere het Franse, Belgische, Duitse en Britse stedenbeleid kunnen in dit verband genoemd worden. Aanleiding voor en inzet van dat beleid is op onderdelen goed vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Ook in de samenstelling van de bevolking en (moeizame) integratieprocessen van migranten zijn overeenkomsten te ontdekken.

Lessen te trekken vanuit verschil met Nederland (by contrast): tegelijkertijd hebben deze en andere landen een migratiegeschiedenis die van de Nederlandse te onderscheiden is op punten als: migratiegolven en periodes, landen van herkomst en (koloniale) relatie met die landen, immigratieredenen, (relatieve) demografische impact, gezinshereniging. Al deze factoren hebben invloed (gehad) op de integratie en met name het landelijke integratiebeleid. De verhouding en de consistentie tussen landelijk en stedelijk beleid kan interessante lessen opleveren.

Lessen te trekken uit meer extreme situaties: tenslotte hebben deze landen vaak meer ervaring dan Nederland met «uit de hand gelopen situaties» waarop beleidsantwoorden bedacht zijn: denk aan de *banlieues* van Parijs en andere grote steden in Frankrijk; Brixton e.a. in het Verenigd Koninkrijk. Veelal komen deze meer extreme situaties voor in steden die, in elk geval qua omvang, minder vergelijkbaar zijn met Nederlandse steden.

In de quick scan werken we in de eerste plaats de vraag naar de vergelijkbaarheid van steden uit. Dat leidt tot enkele landen en steden waar naar verwachting wat «te halen» is. De steden die qua omvang ver boven de grote Nederlandse steden uitstijgen zullen verder buiten beschouwing gelaten worden.

Vervolgens geven we de basisprincipes van de vormgeving en uitvoering van beleid in Europese landen en steden. Daarna gaan we in op de probleemdefinitie in die landen en steden. Hoe wordt de kwestie van de integratie gesteld? Welke termen worden gebruikt? Is het volgens de meest betrokken actoren een probleem van groepen, van levensdomeinen, van omvang, van sociaal-economische context?

De evaluatie van beleid is daarna aan de orde en tenslotte, zoals gezegd, enkele interessante praktijken of locaties. Bij het raadplegen van bronnen zal met name aandacht besteed worden aan buitenlandse studies die Europese landen (waaronder Nederland) met elkaar vergelijken, omwille van het spiegeleffect/de perspectiefwisseling.

In bijlage 5 wordt verslag gedaan van de quick scan naar buitenlandse stedelijke ervaringen met integratiebeleid.

6. RAPPORTAGE

Het bronnenonderzoek is uitgevoerd in de periode tussen 16 januari 2003 en 14 maart 2003 door een onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut onder leiding van dr. R. Rijkschroeff, prof. dr. J.W. Duyvendak, dr. T. Pels, en verder bestaande uit drs L. Veldboer, drs. H. Swinnen, dr. N. Tabibian, drs. J. Mak en drs N. Boonstra, drs. G. Weijers en drs. C. Petit van het Verwey-Jonker Instituut, aangevuld met prof. dr. J. Veenman van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De laatstgenoemde heeft de beschouwingen over de resultaten van het integratiebeleid op de deelterreinen van werk & inkomen en onderwijs opgesteld.

De rapportage bestaat uit vijf deelrapporten en vijf bijlagen:

Deelrapport 1	Het integratiebeleid in Nederland
Deelrapport 2	Doelstellingen, beleidsinstrumenten en resultaten van het integratie-beleid op het deelterrein van werk en inkomen
Deelrapport 3	Doelstellingen, beleidsinstrumenten en resultaten van het integratie-beleid op het deelterrein van onderwijs
Deelrapport 4	Doelstellingen, beleidsinstrumenten en resultaten van het integratie-beleid op het deelterrein van wonen, sport en recreëren
Deelrapport 5	Samenhang, consistentie en succes van het integratiebeleid

Literatuuroverzicht

Bijlagen:

Bijlage 1	Demografische ontwikkelingen
Bijlage 2	Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitstudies op het deelterrein van werk en inkomen
Bijlage 3	Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitstudies op het deelterrein van onderwijs
Bijlage 4	Bronnenoverzicht: doelstellingen, beleidsinstrumenten en effectiviteitstudies op het deelterrein van wonen, sport en recreëren
Bijlage 5	Quick scan buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid

BRONNENONDERZOEK INTEGRATIEBELEID

DEELRAPPORT 1

Het integratiebeleid van 1970 tot 2002 op hoofdlijnen

Inhoudsopgave	blz.
Hoofdstuk 1 Inleiding	15
Hoofdstuk 2 De jaren zeventig: specifiek beleid voor (deels) tijdelijke groepen	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Verschillende doelgroepen, verschillend beleid	16
2.3 Het beleid voor rijksgenoten en buitenlandse werknemers	17
Hoofdstuk 3 De jaren tachtig: de jaren van het minderhedenbeleid	24
3.1 Inleiding	24
3.2 WRR-Rapport 17 (1979): Etnische Minderheden	24
3.3 De (Ontwerp)Minderhedennota (1981–1983)	27
Hoofdstuk 4 De jaren negentig: het integratiebeleid	34
4.1 Inleiding	34
4.2 WRR-nota Allochtonenbeleid (1989)	35
4.3 Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt (1990)	37
4.4 Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden 1994	41
4.5 Investeren in integreren (WVC, 1994)	47
4.6 Nota «Kansen krijgen, kansen pakken» (1997–1998)	51
4.7 Integratie in het perspectief van immigratie (2001)	56
4.8 Het kabinet-Balkenende	60
4.9 Het lokale niveau	60

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Dit rapport, deelonderzoek 1 van de bronnenstudie, behandelt het integratiebeleid van 1970 tot 2002 op hoofdlijnen.

De drie hoofdstukken bestrijken het overheidsbeleid zoals dat in de jaren zeventig, tachtig en negentig is gevoerd. Hoofdstuk 4 eindigt bij het aantreden van het eerste kabinet-Balkenende.

Elk van de hoofdstukken behandelt de belangrijkste beleidsadviezen en -nota's. In de jaren zeventig was nog geen sprake van systematisch op integratie gericht beleid. In de decennia daarna wel. In de desbetreffende hoofdstukken 3 en 4, over het minderheden- respectievelijk integratiebeleid, wordt ook aandacht besteed aan de politieke debatten die na het verschijnen van de nota's in de Kamer werden gevoerd.

In de beschrijving van de beleidsstukken wordt aandacht besteed aan:

- algemene uitgangspunten;
- doelgroepen van het beleid;
- het beleid zelf: naar doelen en voorgenomen maatregelen.

Vervolgens worden, waar opportuun, de belangrijkste uitspraken in de kamerdebatten beschreven. Daarbij spitst de beschrijving zich toe op de vraag óf en zo ja, vanuit welke invalshoek door politieke partijen aandacht is besteed aan de sociaal-economische positie van migranten, hun sociaal-culturele positie en de mogelijke samenhang tussen beide posities. Eveneens wordt gezien of en hoe vraagstukken van emancipatie daarbij aan de orde kwamen.

Conclusies die kunnen worden verbonden uit de schets zoals gegeven in dit eerste rapport vindt de lezer in rapport 5. Dat bevat naast een samenvatting van de belangrijkste elementen van het beleid en hun ontwikkeling door de tijd heen, ook een beschouwing over kwesties van consistentie, samenhang en succes.

HOOFDSTUK 2. DE JAREN ZEVENTIG: SPECIFIEK BELEID VOOR (DEELS) TIJDELIJKE GROEPEN

2.1 Inleiding

Aangezien lang aan het uitgangspunt van de tijdelijkheid van het verblijf van «gastarbeiders» werd vastgehouden, was het beleid gericht op het instandhouden van groepsbindingen, naast een zekere ingroei in de samenleving. Tevens kwam in de jaren zeventig beleid tot ontwikkeling dat gericht was op beheersing van de arbeidsmigratie, stimuleren van terugkeer en regulering van gezins- en huwelijksmigratie.

Voor ieder van de drie onderscheiden periodes beantwoorden we vergelijkbare vragen.

Voor deze periode van «categoriaal» beleid luiden deze als volgt:

- Wat waren de doelgroepen van het categoriale beleid in de jaren zeventig?
- In hoeverre is in het categoriale beleid rekening gehouden met (de mogelijke samenhang tussen) de sociaal-culturele en sociaal-economische positie van de onderscheiden doelgroepen van beleid?
- In hoeverre is het categoriale beleid gericht geweest op het verkleinen van achterstanden of emanciperen van allochtone bevolkingsgroepen?

In deze schets van het beleid in de jaren zeventig kunnen we relatief kort zijn.

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog gold Nederland primair als een emigratieland. Wat de immigranten betreft werd tot het einde van de jaren zeventig een ad hoc beleid gevoerd, mede omdat het verblijf van de meeste nieuwkomers als tijdelijk werd beschouwd (WRR, 2001, p. 168).

2.2 Verschillende doelgroepen, verschillend beleid

Het beleid was versnipperd, onder andere omdat het naar doelgroep sterk verschilde en verspreid was over verschillende ministeries. «Het toenmalige CRM (via WVC nu VWS) had aparte coördinatiestructuren voor Surinamers, Antillianen, Molukkers en Woonwagengewoners en Zigeuners. Het Vluchtelingenbeleid werd gezamenlijk door Justitie en Buitenlandse Zaken gecoördineerd en wat toen Gastarbeiders heette viel onder de coördinerende verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken» (Molleman, 2003).

Voor de gerepatrieerde Indische Nederlanders werd van meet af aan een actief assimilatiebeleid gevoerd, uitgaande van de verwachting dat zij zouden blijven. Ten aanzien van de groepen die in deze bronnenstudie centraal staan, de «buitenlandse werknemers» uit de gebieden rond de Middellandse Zee en de (voormalige) rijksgenoten uit Suriname en de Antillen, was het beleid in de jaren zeventig minder eenduidig.

Over de rijksgenoten, die vanaf de jaren zestig naar Nederland kwamen, bestond aanvankelijk geen duidelijkheid over de duur van hun verblijf, met name gezien hun bezit van de Nederlandse nationaliteit. De WRR-nota *Nederland als Immigratiesamenleving* (2001, p. 168) stelt terugblikkend dat sprake was van een tweesporenbeleid, gericht op integratie aan de ene kant en remigratie aan de andere kant.

De buitenlandse werknemers werden vanaf de jaren zestig geworven om tijdelijk te voorzien in lacunes op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het beleid was dan ook gericht op de tijdelijkheid van hun verblijf. «Nederland is geen immigratieland», stelt het eerste beleidsstuk over de arbeids-

migranten, de *Nota Buitenlandse Werknemers* (1970), nadrukkelijk. Niet lang na het uitkomen van deze nota werd in het kader van het welzijnsbeleid de uitdrukking «integratie met behoud van identiteit» geïntroduceerd. Hiermee werd uitdrukking gegeven aan de gedachte dat weliswaar enige inpassing nodig was, maar vooral identiteitsbehoud met het oog op terugkeer.

2.3 Het beleid voor rijksgenoten en buitenlandse werknemers

Rijksgenoten

In de jaren zestig was de migratie uit Suriname en de Antillen nog tamelijk beperkt van omvang en werd ze niet als problematisch ervaren, aldus Penninx in zijn historische overzicht van het beleid in de jaren zeventig (WRR-nota, 1979, p. 64). De overheidsactiviteit was beperkt en de opvang van de migranten werd vooral gezien als een plaatselijke aangelegenheid. Het ministerie van CRM wachtte particuliere initiatieven af en geleidelijk ontstonden er enkele stichtingen, vooral ten behoeve van Surinamers. Een reeds in 1966 door het ministerie van CRM ingestelde Adviescommissie (voor Contact en Overleg inzake bijstand aan Surinamers in Nederland) kwam in 1972 tot de conclusie dat het aan adequaat beleid ontbrak. Er was enige aandacht voor welzijnswerk, maar op het gebied van opvang, huisvesting en inpassing in de arbeidsmarkt ontbraken aangepaste voorzieningen (Rapport van de Adviescommissie, 1972, p. 31). In 1974 werd door CRM een commissie voor de coördinatie van hierop gericht beleid voor rijksgenoten ingesteld.

Naast inpassing in deze zin stond ook remigratie op de beleidsagenda. De verlening van onafhankelijkheid aan Suriname in 1975 was mede bedoeld om de migratie uit Suriname in te dammen. Het gevolg was echter een migratiepiek rondom dit jaar, mogelijk gemaakt doordat voor deze (voormalige) rijksgenoten tot 1980 vrije toegang tot Nederland bestond. Deze plotselinge en sterke toename van de migratie was in het geheel niet voorzien. Aanzienlijke problemen bij de opvang en begeleiding waren het gevolg.

In 1977 verscheen de nota *De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*. In feite, zo stelt Penninx (ibid., p. 68) werd hiermee voortgebouwd op het reeds ingezette beleid, zij het in enigszins gewijzigde formuleringen. Remigratie, voor wie dat wilde, bleef op de agenda, door middel van faciliteiten gericht op het wegnemen van belemmeringen. Inpassing was het adagium voor degenen die wilden blijven. Daartoe dienden hen gelijke kansen op maatschappelijke ontplooiing te worden geboden. Op grond van eigen vermogens en aspiraties moest men in staat gesteld worden «om zich een eigen plaats in de samenleving te verwerven en daarin met andere groeperingen op aanvaardbare wijze te functioneren». Om dit te bereiken werd het (lokale) welzijnswerk niet voldoende geacht, maar moest een brede inspanning geleverd worden door vele departementen, lagere overheden en andere lokale organisaties. Waar nodig konden de eigen welzijnsstichtingen blijven bestaan, maar op den duur zouden niet-categoriale instellingen hun taken moeten overnemen (p. 89–91).

Buitenlandse werknemers

In de *Nota Buitenlandse Werknemers* van 1970 stond het centrale uitgangspunt van beleid ten aanzien van deze categorie migranten aldus verwoord: «De bestaande en de te verwachten noodzaak voor de Nederlandse economie tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers,

waarbij het beleid er op gericht is om het aantal naar Nederland komende buitenlanders zoveel mogelijk in evenwicht te brengen met de eisen die de arbeidsmarkt stelt» (p. 13). Enige mate van inpassing wordt volgens deze nota wel noodzakelijk geacht, maar uitgaande van de tijdelijkheid van het verblijf dient het beleid «meer dan op de bevordering van inpassing als zodanig» er op gericht te zijn «de groep de kans te geven eigen identiteit te bewaren» (p. 10). «Dit betekent dat de groep op allerlei manieren tot zelfwerkzaamheid wordt aangespoord. Hiertoe is een groepsgewijze benadering onmisbaar. Daardoor wordt tevens voorkomen dat de buitenlandse werknemer in een sociaal isolement komt, terwijl de ervaring heeft geleerd dat de aanpassing beter verloopt met behoud van het eigen groepsverband. In het aanpassingsproces is de verblijfsduur een belangrijke factor. Ten aanzien van de buitenlandse werknemers, die doorgaans slechts korte tijd in ons land zullen verblijven, zal het accent zelfs voornamelijk op het behoud van eigen identiteit worden gelegd. Heraanpassingsmoeilijkheden bij terugkeer naar eigen land zullen dan zo gering mogelijk zijn» (ibidem, p. 10). Er bestond in de visie van het kabinet één oplossing voor alle problemen: zelforganisatie en zelfwerkzaamheid was zowel goed voor het bestrijden van het isolement van de buitenlandse werknemer, voor de groepsgewijze emancipatie en aanpassing aan het nieuwe land als voor een soepele terugkeer naar het land van herkomst.

Kort na het verschijnen van de nota werd de slogan «integratie met behoud van eigen identiteit» gemunt. De term integratie werd, aldus Penninx (1979, p. 150), in de beleidsstukken echter nergens inhoudelijk omschreven. Afgaande op het gebruik ervan werd volgens hem vooral bedoeld op «inpassing» in maatschappelijke verbanden.

In het Kamerdebat betreuren nogal wat kamerleden dat de nota weliswaar een keurige beschrijving geeft van de feitelijke situatie maar «dat dit feitenmateriaal niet vergezeld is gegaan van een toekomstvisie op het met betrekking tot de buitenlandse werknemers te voeren beleid» (voorlopig verslag, zitting 1970–1971, 5, p. 1). «De veelszins «vrijblijvende» opstelling in deze nota doet geen recht aan de ernst van de problematiek rond de buitenlandse werknemers» (ibid., p. 6). De PSP-fractie, die in 1969 om een regeringsnotitie had gevraagd vanwege «ernstige bezorgdheid over de feitelijke situatie van buitenlandse werknemers» en «het kennelijk ontbreken van een coherent beleid van de zijde van de Regering» (ibid.) was teleurgesteld over de nota: «Geconstateerd moet worden dat van de aankondiging van een werkelijk beleid nauwelijks gesproken kan worden» (ibid.).

Dat de overheid niet met een toekomstgericht beleidsstuk kwam, had naar de waarneming van enkele Kamerleden¹ ook te maken met het maatschappelijk klimaat dat het kabinet weinig ruimte bood: «Overheidsbeleid ter zake wordt wellicht bemoeilijkt doordat het zich moet voltrekken in een ongezond klimaat: de meeste Nederlanders staan – op z'n zachtst uitgedrukt – niet al te welwillend tegenover de «gast»-arbeiders» (ibid., p. 3).

Naast de voorwaarden voor «toelating en tewerkstelling» spitste de discussie zich met name toe op de huisvestings situatie: «Verscheidene leden waren van mening dat de huisvesting wellicht het moeilijkste probleem is met betrekking tot buitenlandse werknemers. In het modelcontract voor de werkgever staat dat de werkgever voor passende huisvesting moet zorgdragen» (ibid, p. 13). In de loop van de jaren was echter gebleken dat werkgevers deze verantwoordelijkheid niet altijd naar behoren waarmaakten en ook niet meer konden waarmaken toen de gezinshereniging op gang kwam. De overheid moest haar verantwoordelijkheid nemen en wel om te beginnen bij het huisvestingsbeleid,

¹ In deze tijd wordt in de voorlopige verslagen nog niet vermeld welke Kamerleden van welke partijen welk standpunt innamen.

aangezien vele migranten vaak schrijnend waren gehuisvest in brandgevaarlijke pensions.

Tenslotte ontwaren de Kamerleden enige tegenstrijdigheid in het beleid met betrekking tot zelfwerkzaamheid. Waar het kabinet meende dat «inpassing» in de nieuwe samenleving en terugkeermogelijkheden naar het land van herkomst via hetzelfde mechanisme van groepsorganisatie op basis van «behoud van eigen identiteit» kon geschieden, leek het «vele andere leden» van het parlement «in tegenspraak te zijn met de eerder gestelde wens van voldoende aanpassing aan het Nederlandse levenspatroon als de ondertekenaars van de nota schrijven dat het beleid er meer op gericht moet zijn de groep de kans te geven de eigen identiteit te bewaren dan op bevordering van de aanpassing als zodanig» (ibid., p. 17).

Bij de begrotingsbehandeling komen verschillende afgevaardigden nogmaals terug op de nota Buitenlandse Werknemers, die «een ontstellende stroom van reacties heeft losgeslagen» (Handelingen, 1971, p. 924). Mevrouw Gardeniers-Berendsen merkt het volgende op: «Bijna dagelijks blijkt uit nieuw feitenmateriaal dat het probleem rondom de buitenlandse werknemers veel groter is dan uit de opsomming van moeilijkheden rond werving, voorlichting, sociale begeleiding, onderwijs en huisvesting blijkt. Het probleem raakt nl. op dit moment de samenleving in haar geheel. Het optreden van spanningen in de oude stadswijken en andere plaatsen waar de buitenlandse werknemers met en zonder gezinnen geconcentreerd verblijven drukt in een bijna explosieve toestand weer op die groepen in onze samenleving, die wij tot de zwakkeren moeten rekenen» (ibid., p. 925).

Blijkens de Memorie van Antwoord (1974) op de nota Buitenlandse Werknemers, uitgebracht door het kabinet-Den Uyl, bleef het accent op de idee van tijdelijkheid en een beperkte rol voor de nationale overheid met betrekking tot gastarbeiders grotendeels gehandhaafd. De doelstellingen van het welzijnsbeleid zijn in de Memorie van Antwoord (p. 16 e.v.) wél enigszins bijgesteld. Integratie krijgt een sterkere nadruk dan voorheen en het accent op behoud van identiteit wordt juist wat afgezwakt. Buitenlanders moet weliswaar een eigen ontmoetingsmogelijkheid worden geboden, «waar zij enig houvast vinden in eigen waarden en gewoonten» maar dan toch vooral «omdat goede relaties met de omringende samenleving niet te verwachten zijn van mensen die ontworteld raken en het besef van eigen waarde dreigen te verliezen». Het behoud van eigen identiteit komt dus meer in het licht te staan van relaties met de Nederlandse omgeving. Dit moet vooral worden begrepen in het licht van de toenemende instroom en het feit dat zich in een aantal gemeenten spanningen en botsingen hadden voorgedaan. «Men moet elkaar ook kunnen leren kennen en als mens herkennen, met name daar waar men elkaar concreet ontmoet, in het werk en in de woonsfeer, waar in sommige oude stadswijken het gebrek aan wederzijds contact en wederzijds begrip een bron van spanningen blijkt te zijn» (ibid., p. 17). Om de problemen op te lossen dacht men aan intensivering van de voorlichting aan de Nederlandse bevolking: «Geïsoleerde groepen van buitenlandse werknemers functioneren gemakkelijk als uitlaat voor sociale spanningen onder de autochtone bevolking. Om dergelijke consequenties zoveel mogelijk te voorkomen, is het noodzakelijk dat nog meer aandacht wordt besteed aan een intensieve voorlichting van de Nederlandse bevolking» (ibid.). Overigens had het kabinet tot op zekere hoogte wel begrip voor de spanningen die zich voordeden: «Wanneer men bedenkt dat de buitenlandse werknemers in menige buurt ervaren worden als concurrent op de woningmarkt, soms als degene, wiens beschikbaarheid

op de arbeidsmarkt wordt gezien als factor die een drukkende werking heeft op de lonen voor ongeschoold werk en in veel gevallen als een bedreiging van de vertrouwde woon- en leefgemeenschap van de buurt». Toch meende het kabinet dat deze autochtonen zich vergisten: «Het gemeenschappelijk belang dat de buurtbewoners hebben – ongeacht hun afkomst – wordt licht over het hoofd gezien, waardoor in plaats van solidariteit animositeit ontstaat» (ibid., p. 19).

Men was dus bepaald niet blind of doof voor de maatschappelijke wrevel. Ook dertig jaar geleden werd daar over geschreven en gediscussieerd. Wel rijst achteraf de vraag of de autochtonen zich serieus genomen voelden, wanneer ze lazen dat ze zich vooral meer zouden moeten bekommeren om het gemeenschappelijke belang.

Verschillende politieke partijen gingen in hun reactie ook in op de gerezen spanningen, waarbij onder andere de KVP-, ARP- en CHU-fracties wijzen op de schaduwzijden van «sterke concentraties van buitenlandse werknemers» (Eindverslag, no. 11, zitting 1973–1974, p. 2).

Ook in de navolgende jaren bleef «tijdelijkheid» nog het uitgangspunt van beleid. Wel kwam dit uitgangspunt steeds meer onder vuur vanwege de toenemende aanwijzingen dat het verblijf van buitenlandse werknemers een structureel karakter begon aan te nemen. Terwijl de regering enerzijds meende dat «voor de meerderheid van de buitenlandse werknemers het doel (...) terugkeer naar het moederland (blijft) na een verblijf van enige jaren in Nederland» (MvA, p. 4), nam ze voor de zekerheid toch een aantal maatregelen om zich hiervan te verzekeren. Door de overheid werd toenemend nadruk gelegd op beheersing van de arbeidsmigratie en het bevorderen van de tijdelijkheid van gastarbeid.

Deze uitgangspunten ontmoetten brede steun in de Kamer; de voorgestelde maatregelen om de tijdelijkheid te stimuleren (een bonus bij vertrek) veel minder. De brede steun voor de tijdelijkheid van het gastarbeiderschap en de afwijzing van het idee van Nederland als «immigratieland» betekende evenmin dat alle fracties hiervoor dezelfde argumenten hebben. Met name de progressieve fracties laveerden tussen hun opvatting dat gastarbeiders enerzijds niet mogen worden achtergesteld bij andere ingezetenen in Nederland, terwijl ze het anderzijds vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van de landen van herkomst onwenselijk vonden dat westerse landen blijvend hun grenzen openstellen voor talent uit arme landen. Het kabinet-Den Uyl verwoordde dit als volgt: «Wij zijn van oordeel dat op langere termijn noch het belang van de landen waaruit de vreemde werknemers komen, noch de belangen van de vreemdelingen zelf, noch de belangen van de Nederlandse samenleving, met hun komst zijn gediend. Immers de landen van herkomst ondervinden slechts tijdelijk soelaas voor het werklozenprobleem en dan nog slechts in jaren van opgaande conjunctuur in Europa, doch dat betekent geenszins een oplossing voor het werkgelegenheidsprobleem in hun land» (MvA, 1974, p. 3.). Niemand was dus gediend met immigratie, zo meende het kabinet, behalve, op korte termijn, de werkgevers en de betrokken buitenlandse werknemers.

Onder andere de VVD bepleitte de belangen van de industrie waar nog steeds behoefte was aan buitenlandse werknemers (en deze partij was dan ook tegen de voorgestelde plafonds aan gastarbeiders per sector). De liberalen twijfelden aan het uitgangspunt van het kabinet om migranten te stimuleren om na twee of drie jaar weer te vertrekken, aangezien dit voor werkgevers betekende dat, zolang er behoefte was aan gastarbeiders, steeds nieuwe groepen binnen zouden moeten komen.

Om de terugkeer te bevorderen loofde de regering een premie uit aan gastarbeiders die werkelijk teruggingen. Deze «oprotpremie» riep veel maatschappelijk verzet op. De PvdA-fractie vond de «achter de bonus liggende gedachte, dat de buitenlanders wel hierheen kunnen komen, maar daarna als het enigszins weer kan na twee of drie jaar weer moeten verdwijnen zeer bezwaarlijk» (Eindverslag, p. 8). Men was dus tegen de gedachte van gedwongen tijdelijkheid – buitenlandse werknemers die hier eenmaal waren moesten gelijke rechten krijgen -, maar wilde tegelijkertijd toekomstige immigratie tegengaan. Mevrouw Barendregt (PvdA) verwoordde dit in het Kamerdebat als volgt: «Het doel op zich, namelijk bevordering van de kortere verblijfsduur, vinden wij niet juist» (Handelingen 1974–1995, p. 551). «Vanwege de voorstellen inzake maximering, tewerkstelling en bonus» kwam bij de PPR-afgevaardigde Van der Heem-Wagemakers zelfs «de gedachte aan moderne slavernij boven», dit zeer tot woede van minister Boersma (Handelingen, p. 565).

Naar aanleiding van het Eindverslag schreef minister Boersma een uitgebreide nota waarin hij in reactie op de vele protesten het volgende stelde: «Dit betekent dat Nederland (...) een zo restrictief mogelijk beleid ten aanzien van buitenlandse arbeidskrachten en van buitenlanders in het algemeen dient te voeren, maar dat een beleid gericht op gedwongen terugkeer van legaal hier toegelaten buitenlanders na kortere of langere tijd evenmin beoogd wordt. Dat sluit niet uit dat vreemdelingen, die -zonder enige vorm van dwang – begeren naar hun vaderland terug te keren, alle mogelijke steun bij dit streven moet worden verleend» (nota naar aanleiding van het eindverslag, zitting 1974–1975, nr. 12, p. 13).

Veel drang om terug te keren werd er uiteindelijk niet meer uitgeoefend. Doordat de «rechtse» partijen opkwamen voor de belangen van werkgevers (die niks zagen in steeds weer nieuwe instroom en liever de hier al aanwezige migranten wilden behouden) en de «linkse» partijen voor de belangen van de buitenlandse werknemers (die het recht moesten hebben om hier te blijven indien gewenst) kon de regering de druk op hier al legaal verblijvende gastarbeiders om terug te keren niet opvoeren. Integendeel. Letterlijk schreef de minister: «De Regering zal aan al die buitenlandse werknemers en hun gezinnen, die aanvankelijk als tijdelijk voorzien verblijf in Nederland een permanent karakter willen geven niets in de weg leggen en de nodige medewerking verlenen bij het treffen van hiertoe strekkende voorzieningen» (ibid., p. 14).

Ondanks het uitgangspunt van tijdelijkheid begon zich aldus in de praktijk steeds meer beleid te ontwikkelen op de terreinen van huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. De relatief snelle instroom van buitenlandse werknemers in de grote steden, naast die van Antillianen en Surinamers, was hieraan mede debet. De huisvesting vroeg om verdere aandacht, met name na een aantal incidenten met brandgevaarlijke pensions. Maar huisvesting stond ook in de schijnwerpers vanwege de consequenties van concentratie. De minister meende ook dat er problemen zijn maar uit zijn betoog bleek dat hij niet over het instrumentarium beschikt om daar iets aan te doen: «De vereisten ten aanzien van geworven buitenlandse werknemers zijn overeenkomstig de vereisten voor de huisvesting van Nederlanders. Bij een te grote concentratie in een bepaald gebied zal de integratie, ook van hen die wensen te integreren, worden belemmerd. Het nemen van maatregelen die deze concentratie bevorderen komt de Regering dan ook ongewenst voor. Dit neemt niet weg dat een besluit van buitenlandse werknemers om zich in een bepaald

stadsdeel bij voorkeur te vestigen zal worden gerespecteerd. Ook in dat opzicht dient non-discriminatie te worden in acht genomen» (ibid., p. 30).

Zeker toen vrouwen en kinderen in steeds grotere getale begonnen over te komen, moest ook op tal van vragen rond onderwijs en gezondheidszorg worden ingespeeld.

Bij het lenigen van de noden op deze terreinen lag een sterk accent op het lokale niveau, waar de overheid aansloot op particuliere initiatieven. Vanuit het particulier initiatief op het terrein van welzijn waren reeds vanaf het begin van de jaren zestig overal in den lande stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers opgericht. Deze stichtingen ontvingen geleidelijk meer subsidie, vanaf 1975 voor 100%, waarmee de opvang en begeleiding van de buitenlanders steeds meer tot hun exclusieve taak werd. Het bestaan van de stichtingen, die zich op een breed scala aan problemen richtten, heeft er volgens Penninx (1979, p. 148) toe geleid dat de reguliere welzijnsvoorzieningen zich lang afzijdig konden houden van de problemen van de buitenlanders en ook niet toegerust raakten om deze problemen te behandelen.

Penninx (ibid., p. 126) wijst nog op een andere fenomeen: «Deze stichtingen raken (...) steeds meer verstrikt in een tegenstrijdig takenpakket. Enerzijds moest immers de integratie, emancipatie en het maatschappelijk functioneren van buitenlanders in de Nederlandse samenleving bevorderd worden, tegelijk moest aandacht worden gewijd aan hun vorming gericht op remigratie.» Dergelijke spanningen liet het beleid overigens ook op andere terreinen zien, zoals dat van het onderwijs. Enerzijds werden faciliteiten verstrekt voor extra lessen in het Nederlands als tweede taal, anderzijds konden leerkrachten uit het buitenland worden aangesteld om onderricht te geven in de eigen taal en cultuur (in Penninx, p. 142). In financiële termen lag overigens op het eerste element van het beleid een relatief grote nadruk.

Penninx concludeert in 1979 dat «het officieel geformuleerde beleid tot op heden meer is geïnspireerd door economische en politieke wenselijkheden dan door feitelijke gegevens, onderzoek en literatuur». Hij doet daarbij met name op de haalbaarheid van het uitgangspunt van tijdelijkheid: noch de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten vanuit de Nederlandse arbeidsmarkt blijkt stuurbaar te zijn, noch de arbeidsmigratie en daaruit voortvloeiende processen van gezinshereniging en neiging tot permanente vestiging, «althans zonder de fundamentele rechten van deze categorie aan te tasten» (p. 154).

Het beleid reageerde traag op de feitelijke ontwikkelingen. Ook werd er nogal geïmproviseerd. De heer Hermsen (KVP) constateerde in zijn bijdrage aan het Kamerdebat over de nota Buitenlandse Werknemers in 1974 dan ook: «De gewisselde stukken maken duidelijk welk een complex vraagstuk hier aan de orde is. (...) Waarbij ook de regering tast en zoekt naar de juiste vormen en structuren en beleidsvoornemens niet overal even duidelijk en concreet zijn» (Handelingen, 1974–1975, p. 536). Van een systematische aanpak van problemen in termen van doelstellingen-instrumenten-resultaten was geen sprake, omdat de officiële doelstellingen (tijdelijkheid) op den duur weinig hadden uit te staan met de realiteit. Pas toen men zich begin jaren tachtig op deze nieuwe realiteit had ingesteld, kon in beginsel van een effectiever beleid sprake zijn. Hierbij zij opgemerkt dat het ene departement eerder meende dat het verblijf van gastarbeiders wel eens minder tijdelijk zou kunnen zijn dan het andere (Penninx, 1979: p. 156). Met name blijkt zich een kloof te hebben voorgedaan tussen het ministerie van Sociale Zaken enerzijds en het ministerie van CRM anderzijds. Het eerste ministerie was verantwoor-

delijk voor de toelating en tewerkstelling, en hield het langst vast aan de gedachte van «tijdelijkheid». CRM moest de maatschappelijke consequenties van de instroom van gastarbeiders verzachten en werd derhalve sterker geconfronteerd met de toenemende problemen rond hun opvang en begeleiding.

Deze botsing rond de vraag hoe om te gaan met de zittende en vooral de nieuwe arbeidsmigranten kreeg nog een tweede ronde met de indiening van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers in het parlementair jaar 1975–1976. Voor de inhoud hiervan zij verwezen naar de deelstudie rondom arbeid (deel II van rapport 2).

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

Wat betreft de Antillianen en Surinamers werd vooral ingezet op het verkleinen van hun sociaal-economische achterstand. Meer in brede zin werd hun maatschappelijke ontplooiing, uitgaande van gelijke kansen, zeker in de late jaren zeventig voorgestaan. In deze zin kan gesproken worden van een streven naar het bevorderen van hun emancipatie, al werd deze term in dit verband nog niet expliciet gebruikt. Voor de sociaal-culturele positie van de Antillianen en Surinamers bestond geen expliciete aandacht.

Waar bij Antillianen en Surinamers sprake was van een door de jaren langzaam toenemende gerichtheid op hun integratie op de arbeidsmarkt, was in het geval van de buitenlandse werknemers het belang van arbeidsparticipatie verondersteld. Zij waren immers naar Nederland gekomen om te werken; van kwantitatieve achterstand op de arbeidsmarkt was op dat moment nog geen sprake. Noch in de beleidsnota's, noch in de begrotingen voor de jaren daarna vindt men enige vermelding van op «achterstandsbestrijding» gerichte maatregelen in deze sfeer (zie ook Penninx, 1979, p. 135). Wel ontstond vooral in de lokale praktijk, zoals vermeld, geleidelijk enig beleid gericht op inpassing in verschillende andere «sferen van integratie», zoals huisvesting en onderwijs.

Wat de buitenlandse werknemers betreft ging het dus om een (marginale) inpassing op maatschappelijke deel terreinen. Het doel van integratie werd in één adem genoemd met het doel van identiteitsbehoud. Dit betekende niet dat er tussen beide doelen een verband werd gelegd, want met het laatste werd vooral beoogd de mogelijkheid van een soepele terugkeer open te houden.

We kunnen concluderen dat de gedachte dat de arbeidsmigranten hun eigen identiteit moesten bewaren niet gebaseerd was op een cultuurpolitieke visie op (respect voor) andere culturen of op een verzuilingsstrategie met als doel «emancipatie vanuit eigen kring». Het draaide louter om het behoud van de oorspronkelijke cultuur ten behoeve van remigratie.

In het midden van de jaren zeventig ontstond er wel enige aandacht voor het verbeteren van de relaties met de omgeving maar hierbij ging het zeker niet om emancipatie en ontplooiing in de Nederlandse maatschappij.

In grote lijnen richtte het beleid zich ofwel vooral op de sociaal-economische integratie (rijksgenoten), ofwel op voorzichtige inpassing, identiteitsbehoud en verbetering van sociale contacten (buitenlandse werknemers). In geen van beide gevallen werd een verband gelegd tussen beide elementen van de positie. De aandacht voor de sociaal-culturele positie stond in het beleid in deze periode los van die voor de sociaal-economische positie.

HOOFDSTUK 3. DE JAREN TACHTIG: DE JAREN VAN HET MINDERHEDENBELEID

3.1 Inleiding

Vanaf de jaren tachtig is het uitgangspunt van tijdelijkheid van verblijf verlaten en nam het beleid een wending onder de term minderhedenbeleid. Groepen alloctonen, die cultureel anders zijn met lage maatschappelijke positie combineerden, werden als doelgroepen van het nieuwe minderhedenbeleid aangemerkt. Het minderhedenbeleid kende twee sporen:

- bestrijding van maatschappelijke achterstand (met name op de terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting), mede door versterking van de rechtspositie en voorkomen van ongelijke behandeling, vooroordeel en discriminatie;
- ruimte bieden voor ontwikkeling van eigen cultuur, religie en taal, bijvoorbeeld door ondersteuning van eigen organisaties en de ontwikkeling van een inspraakstructuur; hiermee werd ook een versterking van de maatschappelijke positie en het bevorderen van interetnische contacten beoogd; beleid gericht op decategoralisering van (welzijns)voorzieningen en op verhoging van de toegankelijkheid van algemene voorzieningen werd ingezet.

In dit hoofdstuk zullen we voor de jaren tachtig de volgende vragen beantwoorden:

- Wat waren de doelgroepen van het minderhedenbeleid?
- In hoeverre is het minderhedenbeleid gericht geweest op het verkleinen van achterstanden of emanciperen van allochtone bevolkingsgroepen?
- In hoeverre is in het minderhedenbeleid rekening gehouden met de (mogelijke samenhang tussen) sociaal-culturele en sociaal-economische positie van de onderscheiden doelgroepen van beleid?

In termen van expliciet overheidsbeleid met betrekking tot de in Nederland verblijvende rijksgenoten en «gastarbeiders» kan wat betreft de voorgaande jaren gesproken worden van een versnipperd en reactief beleid. Dat mag duidelijk zijn geworden uit het voorgaande hoofdstuk. Zo werd de overheid verrast door de grote instroom van Surinamers rondom de onafhankelijkheid, en was evenmin voorzien dat de meeste buitenlandse werknemers zich permanent in Nederland zouden vestigen. Eind jaren zeventig kondigde zich echter, naar aanleiding van de nieuwe realiteit, een omslag in het denken aan. Deze werd voor het eerst verwoord in kringen van CRM, het ministerie dat het meest met de gevolgen van de opvang en begeleiding van de nieuwkomers werd geconfronteerd. In het WRR-rapport *Etnische Minderheden* werden de nieuwe ontwikkelingen uitgebreid uit de doeken gedaan. Dit rapport vormde een belangrijke opmaat voor het minderhedenbeleid zoals zich dat in de jaren tachtig ontwikkelde.

3.2 WRR-Rapport 17 (1979): Etnische Minderheden

De WRR schetst in haar rapport de consequenties van de (onjuist gebleken) gedachte dat de buitenlandse werknemers slechts tijdelijk in Nederland zouden blijven. In termen van een *evaluatie* van het tot dan gevoerde beleid stelt zij dat de notie van tijdelijkheid er toe heeft geleid dat het beleid te lang en te veel uitsluitend welzijnsbeleid is geweest. Het

was vooral gericht op de opvang, begeleiding en ondersteuning om het tijdelijke verblijf van de betrokkenen mogelijk te maken. Andere problemen hoefden niet te worden aangepakt, want die zouden zich oplossen bij vertrek. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de WRR zich zeer kritisch uitlaat over de effecten van het beleid tot op dat moment: «Beleidsinspanningen hebben tot op heden in onvoldoende mate een bijdrage geleverd aan de oplossing van de problemen» (p. x).

De tijdelijkheidsopvatting ging gepaard met de slogan «integratie met behoud van identiteit». Deze koppeling van identiteitsbehoud met integratie gold indertijd als noodzakelijk om de weg terug naar het land van herkomst open te houden. De WRR nam op empirische gronden afstand van het idee van tijdelijkheid en verwierp aldus de gedachte dat het beleid zich kon blijven richten op «het behoud van de eigen identiteit» van minderheden. Daarentegen werd een beleid voorgestaan «dat zich niet richt op behoud van culturele identiteit, maar dat onder andere via inspraak juist wil appelleren aan het veranderend vermogen van culturen (...)» (p. xxiii). Minderheden moesten zich meer oriënteren op de nieuwe samenleving (op de «dominerende cultuur») maar ook de meerderheid moest zich, op institutioneel en individueel niveau, heroriënteren. «De raad wil nadrukkelijk stellen dat evenzeer als minderheid en meerderheid elkaars opvattingen dienen te respecteren, beide moeten erkennen dat een optimaal deelnemen van minderheden aan de samenleving verandering van beide culturen vraagt» (p. xxi).

In retrospectief is het opvallend dat de WRR weliswaar vond dat zowel allochtonen als autochtonen moesten bijdragen aan integratie maar dat dit in haar visie een asymmetrisch proces was: met name migranten moesten «bewegen». Cultuurrelativisme, in de zin van relativeren van de Nederlandse «cultuur» in het licht van de andere, was haar vreemd: «het aanpassingsproces dat de immigrant moet doormaken is ingrijpender dan dat van de ontvangende samenleving», zo stelt de Raad (p. xx), en enkele pagina's later valt te lezen dat de verworvenheden van «onze» cultuur verdedigd dienen te worden «in die gevallen van confrontatie waarbij in de praktijk geen compromis mogelijk is» (p. xxii).

Doelen en doelgroepen

Het opgeven van de tijdelijkheidsgedachte wierp in de ogen van de Raad de vraag op of moest worden doorgedaan met het specifieke, categoriaal georganiseerde (welzijns)beleid van de jaren zeventig, of dat er voortaan sprake moest zijn van een «algemeen minderhedenbeleid». De Raad kiest voor het laatste: het beleid zou zich voortaan moeten richten op het opheffen van de sociale en economische achterstandspositie van alle minderheden, zowel van degenen afkomstig van de (voormalige) koloniën als van de buitenlandse werknemers uit mediterrane landen: «een gelijkwaardige deelneming van minderheden aan de Nederlandse samenleving» (p. xxxix).

Beleid

De Raad stond geen belemmering van remigratie voor, vond ook dat feitelijke terugkeer door de overheid gesteund moest blijven, maar de mogelijkheid van een permanent verblijf diende in het beleid te worden vooropgesteld. Als de politiek zich dit idee van «permanente aanwezigheid» eigen had gemaakt, kon de discussie vervolgens gaan over het schrikbeeld, te weten «minderheidsvorming»: de ontwikkeling van een

samenleving waarin etnische en sociaal-economische scheidslijnen samenvallen.

Volgens de Raad had een cumulatie van ongunstige sociaal-economische en culturele factoren ertoe geleid dat vele, zo niet de meeste leden van de voornoemde minderheden, zich bevonden aan de onderzijde van de maatschappelijke ladder. «De redenen van de komst van etnische minderheden naar ons land lopen sterk uiteen en de sociale en culturele verschillen tussen de etnische minderheidsgroepen zijn groot». Toch meende de Raad, onder verwijzing naar de achtergrondstudie van Penninx bij de WRR-nota, «dat er duidelijk sprake is van een gemeenschappelijke problematiek, gelegen in de achterstandspositie en de verhouding tot de overige bewoners in dit land» (p. x).

De Raad zag een samenhang tussen de opheffing van de sociaal-economische achterstandspositie van de etnische minderheden en opheffing van hun cultureel isolement. Het eerste gold als voorwaardelijk voor het laatste. «Een positieve beleving en ontwikkeling van de eigen cultuur is pas dan in vrijheid mogelijk, als aan een aantal basisvoorwaarden voor het bestaan redelijkerwijs is voldaan. Ook voor de tolerantie van de culturele meerderheid ten opzicht van de oriëntaties van minderheden is dit van belang: het beeld dat de meerderheid zich vormt van de minderheid en haar cultuur, blijkt ook samen te hangen met de sociale status van de dragers van die cultuur» (p. xx). In termen van beleidsmaatregelen pleitte de Raad voor het voortvarend aanpakken van achterstanden en «terughoudendheid ten aanzien van een positief cultuurbeleid» (zie ook Fermin, 1997: 161). Er was in de jaren zeventig teveel accent gelegd op de eigen cultuur van de verschillende groepen; nu moest alle aandacht uitgaan naar het inlopen van achterstanden.

In haar advies kwam de Raad slechts met een bescheiden aantal concrete maatregelen. De Raad pleitte vooral in algemene termen voor het bestrijden van achterstanden, met name op het gebied van de rechtspositie en de positie op de arbeidsmarkt, het tegengaan en voorkomen van discriminatie en op sommige terreinen extra ondersteuning (p. xxiii). De Raad pleitte sterk voor het bevorderen van participatie van minderheden in de hun positie betreffende besluitvorming en beleidsvoering. «Wanneer het gaat om minderheidsgroepen waarvan de interne binding zwak is, zullen meer op integratie gerichte participatievormen moeten worden geboden». Waar de groepsidentiteit zwaarder weegt «zal meer aansluiting moeten worden gezocht bij eigen organisaties om een participatieproces op gang te brengen (...). Aangestuurd zou kunnen worden op het ontstaan van bindingen met reeds bestaande of nog op te richten centra voor bijvoorbeeld buitenlandse werknemers, die niet alleen als een cultureel «thuis» zouden kunnen fungeren, maar ook specifiek op de betrokken minderheidsgroepen gerichte voorzieningen zouden kunnen bieden, zoals taalcursussen, maatschappelijke en juridische begeleiding» (p. xxvii).

Wat betreft de arbeidsmarkt zou het beleid moeten aansluiten bij het algemene achterstandsbeleid: in plaats van specifieke regelingen en voorzieningen zou het reguliere beleid zich sterker moeten richten op de noden van minderheden. Daarbij moest het beleid, aldus de Raad, soms verschil maken tussen groepen, al naar gelang de plaats die zij innemen in de maatschappij. De Raad bleek hiermee vooral te doelen op de acceptatie door de autochtone bevolking van de blijvende aanwezigheid van de buitenlandse werknemers. Zij stelt dat «het inhalen van achterstandssituaties van buitenlandse werknemers bij de Nederlandse bevolking tot grotere spanningen en weerstanden kan leiden dan een beleid gericht op de sociale mobiliteit van andere etnische groepen». Dit kon bijvoorbeeld

nopen tot extra alertheid op het ontstaan van een «onjuiste beeldvorming» (p. xxxi).

In de tekst werd een verband gelegd tussen arbeidsmarktbeleid en immigratie, evenals tussen immigratie en integratie. Een succesvol beleid gericht op het inhalen van achterstanden kon nieuwe migranten aantrekken en zo het voeren van een restrictief immigratiebeleid bemoeilijken. Anderzijds kon het nalaten van een dergelijk beleid «bij omvangrijke immigratie de daadwerkelijke inpassing van etnische minderheden belemmeren» (p. xxxii). In meer algemene zin constateerde de Raad dat een actief beleid ter bevordering van de gelijkwaardige deelname van minderheden een verscherping van het restrictief immigratiebeleid vergde.

Ten aanzien van het onderwijs leek de Raad aansluiting voor te staan bij de ervaringen van kinderen in hun moederland en in hun huiselijke omgeving. Zij stelde althans, dat het ontbreken van een dergelijke aansluiting er niet toe zal bijdragen dat achterstanden worden ingelopen. Daarnaast vroeg de Raad aandacht voor taalonderwijs voor zowel kinderen als volwassenen, met name uit de gezinnen van de buitenlandse werknemers. Ook oriëntatiecursussen voor de nieuwkomers uit deze categorie werden aanbevolen, zeker ook voor de niet-werkende vrouwen onder hen, «ten einde hun isolement op te heffen». Daarnaast werd het creëren van onderwijsvoorzieningen voor vrouwelijke immigranten van belang geacht «voor de ondersteuning van het onderwijs dat hun kinderen genieten» (p. xxxiii, xxxiv).

De huisvesting was vaak slecht, zo constateerde de Raad, onder meer door de woningnood in de grote steden en door discriminatie. «De ernst van de huisvestingsproblemen wordt mede beïnvloed door het belang van adequate huisvesting voor gezinshereniging en daarmee voor een volwaardige deelneming in de Nederlandse samenleving» (p. xxxiii).

3.3 De (Ontwerp)Minderhedennota (1981–1983)

In de *Ontwerpminderhedennota* uit 1981, geschreven onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, die als enige verantwoordelijk was geworden voor de coördinatie van het minderhedenbeleid, zien we duidelijk de sporen terug van het WRR-advies. De regering stelde vast dat het waarschijnlijk was dat veel minderheden in Nederland zouden blijven en dat het beleid geïntensiveerd zou moeten worden. De hoofddoelstelling van het nieuwe beleid werd aldus geformuleerd: «Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben» (p. 35).

Doelgroepen

De nota *Minderhedenbeleid* (1983), die naar doelstellingen direct voortbouwde op de ontwerpversie, is zeer bepalend geweest voor de definitie van de reikwijdte van het minderhedenbeleid in de jaren tachtig en negentig. Deze was verrassend breed. Volgens de visie van de toenmalige minister (Rietkerk, VVD) had het minderhedenbeleid naast de minderheden zelf ook de samenleving als geheel op het oog, want deze moest «ruimte bieden aan minderheden om zich te ontplooien» (p. 11). Daarbij werd wel de meeste inspanning verwacht van de organisaties van de minderheden, zowel voor het realiseren van maatschappelijke gelijkheid als van het multiculturele karakter van de samenleving, zoals Penninx in een overzicht van de beleidsontwikkelingen (1998, p. 728) stelt.

Als doelgroepen van het minderhedenbeleid in engere zin beschouwde de nota Minderhedenbeleid van 1983 «woonwagengewoners en hier legaal verblijvende leden van de etnische minderheidsgroepen, waaronder worden begrepen: Molukkers, ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst, buitenlandse werknemers en hun gezinsleden afkomstig uit de wervingslanden, zigeuners en vluchtelingen» (p. 11). Voorbeelden van de wervingslanden waren Griekenland, Joegoslavië, Spanje, Portugal, Tunesië, Marokko en Turkije.

Binnen de categorie minderheidsgroepen werd in de nota apart aandacht besteed aan vrouwen en jeugdigen. In de discussie in de UCV van 15 maart 1984 doet zich een botsing voor tussen de VVD (Dijkstal) en de PvdA (Jabaaij) omtrent de vraag of er in dit beleid rekening moest worden gehouden met de specifieke situatie waarin vrouwen uit minderheidsgroepen verkeren of dat juist universele normen moesten worden gehanteerd. Dijkstal: «Ik denk dat wij moeten oppassen dat wij niet het emancipatiebeleid, zoals wij dat in Nederland voor Nederlandse vrouwen voeren en trachten te ontwikkelen, ook op vrouwen in minderheidsgroeperingen gaan toepassen. Uit het rapport van het SCP lees ik- en daar ben ik het mee eens – dat de emancipatie in die zin van het woord de problemen van de vrouwen waarover wij het nu hebben, alleen maar vergroot» (Vaste Commissie voor het Minderhedenbeleid, UCV 69, 15 maart 1984, p7.) Jabaaij: «Natuurlijk ben ik het hiermee oneens. Emancipatie en de achterstelling van vrouwen is universeel» (ibid.). De positie van vrouwen blijft vervolgens op de agenda staan, onder andere in de Actieprogramma's minderhedenbeleid die voortvloeien uit de Minderhedennota. Hierin wordt besloten tot een project «vrouwen en minderheden», waarvoor de PSP-afgevaardigde Van Es zich onder andere sterk maakt (zie verslag UCV 22 oktober 1984, Bijzondere Commissie voor het minderhedenbeleid). Daarnaast werd ook op diverse andere plaatsen in de nota een nader onderscheid gemaakt tussen en binnen groepen, bijvoorbeeld naar generatie, vaardigheid in het Nederlands, herkomst, woonomstandigheden en specifieke problemen. In de rapporten 2 tot en met 4 wordt nader ingegaan op de maatregelen die golden voor de terreinen van onderwijs, volkshuisvesting, werkgelegenheid en inkomen, en op de vraag of en in hoeverre daarbij rekening is gehouden met specifieke sociaal-economische en sociaal-culturele kenmerken van de doelgroepen van het minderhedenbeleid.

Beleid

In de Ontwerpnota worden voor het eerst een aantal doelstellingen geformuleerd die tot op de dag van vandaag in het beleid zijn blijven spelen: het beleid is zowel gericht op «het verminderen van de sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen» als «op het scheppen van voorwaarden voor emancipatie in en deelname aan de samenleving van minderheidsgroepen». Als derde doelstelling – maar deze zal in het vervolg minder aandacht krijgen gelet op de door de Tijdelijke Commissie gelegde accenten op achterstand en emancipatie – wordt genoemd «het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het – waar nodig – verbeteren van de rechtspositie».

In de nota *Minderhedenbeleid* (1983) werden deze doelstellingen overgenomen. Enerzijds moest de Nederlandse samenleving ruimte bieden aan minderheden om zich te ontplooien. «Anderzijds betekent dit dat van minderheden mag worden verwacht dat zij zich instellen op het deelnemen aan de Nederlandse samenleving en dat zij zich inspannen om

zich de sociale vaardigheden eigen te maken – inclusief een voldoende beheersing van de Nederlandse taal die daarvoor noodzakelijk zijn» (p. 11).

Het kabinet onderkende dat de Nederlandse samenleving «blijvend een multicultureel karakter zal krijgen» (p. 12), maar in navolging van het WRR-advies nam het geen cultuurrelativistische positie in: «Het spreekt vanzelf dat ook mensen uit minderheidsgroepen de fundamentele waarden en normen van de Nederlandse rechtsorde zullen moeten eerbiedigen» (p. 11).

In de Ontwerp-Minderhedennota stond de regering ook stil bij de maatschappelijke effecten van de instroom van migranten in het voorgaande decennium en wat dit voor het beleid moest betekenen: «Inmiddels is op die plaatsen (de achterstandswijken) gebleken met welke problemen de ontwikkeling van Nederland naar een multi-etnische en multi-culturele samenleving gepaard gaat. (...) De oorspronkelijke bewoners ervaren de nieuwkomers als concurrenten, die met hen dingen naar goedkope huizen, banen, onderwijs- en andere voorzieningen. Het is voor hen geen eenvoudige opgave om zulke ontwikkelingen zonder meer te accepteren. Aan de problemen van deze inwoners moet dan ook evenzeer aandacht worden geschonken als aan de problemen van de minderheidsgroepen».

Of autochtonen met een zwakke maatschappelijke positie inderdaad evenveel aandacht hebben gekregen en hebben ervaren, is overigens de vraag, zoveel kunnen we met de wijsheid anno 2002 constateren. Wél leidde de angst voor discriminatie voortvloeiend uit mogelijke concurrentie tussen autochtonen en allochtonen tot het accentueren van algemeen beleid in plaats van specifiek. Politicus en, vervolgens, hoofdambtenaar Molleman constateert dan ook dat «het niet tot veel specifiek beleid is gekomen» (2003:63).

Deze angst voor discriminatie én de angst om van discriminatie beschuldigd te worden speelden in deze en de hierop volgende debatten een rol. Dit moet mede worden gezien in het licht van de discussie over wijzigingen in de Grondwet die in 1983 ertoe leidde dat het recht op non-discriminatie als eerste artikel werd opgenomen.

Het kabinet wijst in de nota Minderhedenbeleid een aantal thema's aan die in het minderhedenbeleid centraal staan.

Ten eerste dienen, in het kader van de achterstandsbestrijding, algemene voorzieningen zodanig aangepast te worden dat minderheden er met evenveel rendement gebruik van kunnen maken als andere ingezetenen. Dit geldt voor alle beleidsterreinen, zowel arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs als welzijn. Minister Rietkerk wilde breken met het beleid dat de rijksoverheid tot het einde van de jaren zeventig voerde, waarbij ze nadruk legde op aparte voorzieningen voor de verschillende minderheidsgroepen. De categoriale welzijnsinstellingen, de stichtingen voor Buitenlandse Werknemers, moesten dan ook de bakens verzetten. In plaats van zich nog langer toe te leggen op de eerder genoemde terreinen die voortaan onder het algemene beleid ressorteerden, moesten zij dienst doen in de tweede lijn, als steunfunctie voor de organisaties van minderheden en voor het algemene welzijnswerk.

In het kader van achterstandsbestrijding kwam daarnaast beleid ter sprake dat gericht was op achterstandsgebieden in de grote steden, waar zich processen van segregatie voltrokken en waar sprake was van een cumulatie van achterstand. Een ander thema was de bestrijding van achterstelling, door middel van verbetering van de rechtspositie en het tegengaan van discriminatie.

Ten slotte werd verdere uitwerking gegeven aan de doelstelling van emancipatie. Het kabinet ging ervan uit dat door middel van de bestrijding van achterstand en achterstelling reeds in belangrijke mate aan deze doelstelling tegemoet werd gekomen. Daarnaast ging het om «vormgeving aan en beleving van de eigen cultuur van minderheidsgroepen en hun participatie in de samenleving» (p. 15). «Het kabinet is van mening dat minderheden op het punt van identiteitsbeleving evenveel kans moeten hebben als andere bestaande identiteitsgroepen om daaraan vorm en inhoud te geven in de Nederlandse samenleving» (p. 107). Ten aanzien daarvan claimde de overheid, «binnen de ruime grenzen van de Nederlandse rechtsorde», geen bemoeienis.

Streefde de overheid aan de ene kant naar evenredige toegankelijkheid van algemene voorzieningen, aan de andere kant kende zij minderheden gelijke rechten als andere identiteitsgroepen toe waar het de aanspraak op subsidies betrof, bijvoorbeeld voor scholen, woningbouwverenigingen en voor het verrichten van welzijnsfuncties (p. 108).

Groepen konden dus steun krijgen voor de ontwikkeling of instandhouding van eigen organisaties die een rol moesten spelen in het emancipatieproces. Deze steun was vooral ook legitiem omdat volgens de regering, in lijn met het WRR-rapport, (nog) geen sprake was van symmetrische verhoudingen als het ging om de cultuur van minderheden en meerderheden. «Het is een confrontatie tussen ongelijkwaardige partners. De cultuur van de meerderheid ligt immers verankerd in de Nederlandse samenleving» (p. 108).

Het dilemma van de identiteit

Aan het voorgaande valt af te lezen, dat aandacht voor de eigen identiteit als beleidsdoel werd gehandhaafd, maar dat dit doel in het licht kwam te staan van emancipatie van minderheden in de Nederlandse samenleving. Het ging om emancipatie in eigen kring, waarmee tevens een basis zou ontstaan voor versterking van de positie in de Nederlandse samenleving. Zo zouden eigen organisaties de functie vervullen van onderlinge uitwisseling en steun «om zich in de omringende samenleving beter staande te kunnen houden (...), om maatschappelijke structuren en verhoudingen die zij als belemmerend ervaren te veranderen en om invloed uit te oefenen op besluitvormingsprocessen die voor hen van belang zijn. Ten slotte spelen organisaties van minderheden een rol bij de cultuurbeleving en in het contact tussen minderheden en meerderheid» (p. 108).

Aandacht voor de eigen identiteit kwam dus sterker dan voorheen in het teken te staan van integratie in de samenleving. In de Minderhedennota werd, nog meer dan in de Ontwerpversie, «de doelstelling van identiteitsbeleving (...) ingeperkt en gerelativeerd, en meer dienstbaar gemaakt aan het streven naar het inlopen van achterstanden en bevorderen van gelijke behandeling» (Fermin, 1997: 178). Bovendien lag geen nadruk meer op identiteitsbehoud, maar eerder op ontwikkeling ervan in interactie met de samenleving, zoals ook door de WRR in 1979 was bepleit. In lijn hiermee werd het motto «integratie met behoud van eigen identiteit» in de nota niet meer gebezigd.

Een en ander betekende niet dat het beleid in dezen van dilemma's bleef gespeend. Een voorbeeld vormde het onderwijs. Naast achterstandsbestrijding door middel van het onderwijsvoorrangsbeleid kregen identiteitsvorming en uitwisseling met leeftijdgenoten daarin eveneens aandacht. Voor beide laatste doelen bestond apart beleid, dat niet in samenhang werd uitgevoerd: het onderwijs in eigen taal en cultuur (ETC) en intercultureel onderwijs. Bovendien moest het ETC-onderwijs doelen

dienen waarin de echo uit de vorige beleidsperiode nog sterk lijkt door te klinken: naast de ontwikkeling van het zelfconcept en zelfbewustzijn, moest dit onderwijs bijdragen aan een betere kennis van en toegang tot de cultuur van het land van herkomst, evenals tot een inpassing in het schoolsysteem aldaar in geval van remigratie (Minderhedennota, 1983: 28).

Debat

Hoewel het motto «integratie met behoud van de identiteit» in de nota *Minderhedenbeleid* niet meer werd gehuldigd, bleef het nog lange tijd na-ijlen. Zoals Fermin (1997) in zijn onderzoek naar het vertoog van politieke partijen over het minderhedenbeleid beschrijft, bleven veel partijen en sommige ministeries in de jaren tachtig dit motto nog hanteren. In de eerste plaats gebeurde dit vanuit een liberale opvatting dat de overheid zich primair moet toeleggen op het creëren van randvoorwaarden voor de emancipatie van burgers uit minderheidsgroepen en voor het tegengaan van hun achterstand, zonder zich te richten op verandering van de culturele identiteit. Zo hield de VVD in de jaren tachtig veelvuldig een pleidooi voor het recht op behoud van de eigen culturele identiteit én voor politieke neutraliteit in culturele kwesties.

Ook het CDA en de kleine linkse partijen hanteerden de leuze van het behoud van de eigen identiteit. Bij hen paste dit in de opvatting dat zelforganisaties, al dan niet van religieuze aard, een rol konden spelen in het emancipatieproces van minderheden. Het CDA schreef in 1981: «Wezenlijk is dat de culturele minderheden in staat worden gesteld hun eigen identiteit te beleven» (Fermin, 1997, p. 121). Onder andere bij het CDA werd er soms ook een direct verband gelegd tussen het bewaren van de eigen culturele, en zeker ook religieuze, identiteit én het tegengaan van sociaal-economische achterstand. Zo stelde minister Brinkman dat «nergens zo goed Nederlands wordt geleerd als op islamitische scholen» (gecit. bij Fermin, 1997, p. 127).

De PvdA had meer moeite met het benadrukken van de culturele eigenheid van minderheden. Zij vreesde de afstand tussen gevestigden en nieuwkomers, met name in de oude stadswijken. Buurmeijer (PvdA): «Het zou echter onjuist zijn dat wij alleen in «hosanna-termen» over deze multiculturele samenleving zouden spreken. (...) Minderheden zijn een probleem voor meerderheden, dat is de kern van de problematiek die de laatste tijd sterk in omvang toeneemt. (...) Autochtonen hebben te maken gekregen met verschijnselen, cultuuruitingen en gedragingen waaraan zij niet gewend zijn. De vreemdeling is in hun beleving de indringer, de persoon met het afwijkende gedrag. Deze ondervindt op zijn beurt afwerende reacties uit zijn omgeving die voor hem volstrekt vreemd is en nauwelijks toegankelijk. Dit is de spanning waarmee wij hebben te maken in een multiculturele samenleving en waarmee het beleid op centraal en lokaal niveau rekening heeft te houden. De fricties die ontstaan en het gedrag van de meerderheid dat daaruit voortvloeit is evenzeer object voor het minderhedenbeleid. Het is namelijk niet waar dat de houding van de meerderheid is af te doen als omzien in verwondering. Deze gedistantieerde houding gaat alleen op voor de intellectuele bovenlaag van onze samenleving.» (Bijzondere commissie voor het minderhedenbeleid, 6 februari 1984, UCV 48, p. 3.) Zij pleitte daarom, overigens vaak samen met andere politieke partijen, voor een algemeen achterstandsbeleid dat de verschillen tussen groepen niet benadrukte. Voor zover het om de culturele eigenheid van minderheden ging, nam de Commissie Culturele Minderheden van de PvdA rond 1980 scherp stelling: «Tot de cultuur van de meeste etnische minderheden behoort het autoritaire gezag van de

man over de vrouw, van ouderen over jongeren, en van ouders over hun kinderen. Met name op dit punt kunnen de eigen normen op den duur bezwaarlijk geheel gehandhaafd worden» (gecit. bij Fermin, 1997, p. 103). Dit betekende overigens niet dat de PvdA geheel en al afstand nam van het «integratie met behoud van de eigen identiteit»-denken. Daarvoor was de steun voor deze gedachte te diep geworteld geraakt en te breed gedeeld.

Desondanks was een meer instrumentele visie op «cultuur» in de loop der tijd dominanter geworden. Emancipatie in eigen kring kwam steeds meer in het licht te staan van integratie. Fermin (ibid., p. 226) signaleert, dat tussen 1980 en 1994 de term «emancipatie» in het politieke debat geleidelijk is vervangen door «integratie». Een motie in 1984 die het emancipatiemodel (groepsgewijze emancipatie) boven het integratiemodel verkiest, kreeg slechts de steun van het CDA en van PSP, EVP, PPR en CPN (Handelingen, 10 april 1984, p. 4326). Deze wijziging in terminologie ging gepaard aan een afname van de aandacht voor beleving van de eigen identiteit en verandering van de bestaande structuren, en een toenemend accent op individuele inpassing van allochtonen in deze structuren. Dat was de voorbode van nieuwe beleidswijzigingen, die het onderwerp vormen van het volgende hoofdstuk over het beleid vanaf de jaren negentig.

Bij de behandeling van de Minderhedennota bleek er weinig meningsverschil over de voorgestelde beleidslijn met betrekking tot een restrictief toelatingsbeleid tot Nederland. De VVD hamerde in dit verband op een straffere aanpak van illegalen: «De noodzaak van een terughoudend toelatingsbeleid staat nog steeds overeind. In dat kader is echter schrijnend dat in onze samenleving nog steeds vele duizenden mensen illegaal verblijven. Zij zijn in feite het bewijs van de gebrekkigheid van het toelatingsbeleid. Wanneer de regering stelt dat het toelatingsbeleid een randvoorwaarde is voor het te voeren integratiebeleid, dient de overheid dat toelatingsbeleid ook geloofwaardig te maken.» (UCV 48, p. 11; zie ook UCV 58, p. 23.)

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

We mogen constateren dat enerzijds de met de tijdelijkheid-van-verblijf opgekomen gedachte van het behoud van de eigen identiteit van minderheidsgroepen nog doorwerkte, ook nadat het idee van tijdelijkheid al lang was verlaten. Anderzijds is dit aspect van het minderhedenbeleid van een doel gericht op een soepele terugkeer, steeds meer in verband gebracht met het doel van maatschappelijke groei en verbetering van de verhoudingen tussen minderheden en meerderheid. Voorts was er in de regeringsnota's van begin jaren tachtig geen sprake van cultuurrelativisme: de grenzen van de Nederlandse rechtsorde werden benadrukt. Een echt grote «culturele» strijdigheid werd daarbij echter niet verondersteld: de grootste problemen waren van sociaal-economische aard. Het inlopen dan wel oplossen van sociaal-economische achterstand stond in het beleid van de jaren tachtig centraal.

Culturele verschillen en het benadrukken van de eigen identiteit leken daarbij in de beleidsvisie niet op gespannen voet te staan met het voorkomen en bestrijden van achterstand. Sterker nog, beide elementen zouden elkaar kunnen versterken: het verbeteren van de sociaal-economische positie zou kunnen leiden tot een sterke sociaal-culturele positie en vice versa. Daarbij valt overigens een verschil op tussen de visies die in het advies van de WRR en in de Minderhedennota uit de doeken werden gedaan. Wat betreft de WRR stond het verbeteren van de sociaal-economische positie vooral ten dienste van het opheffen van

cultureel isolement. Hoewel achterstand volgens de WRR in verband is te zien met ongunstige sociaal-economische én sociaal-culturele factoren, werden aanbevelingen op het laatste vlak toch vooral gemotiveerd door zorg om de verhouding tussen minderheden en meerderheid.

In de Minderhedennota werd eveneens een oorzakelijk verband gelegd tussen beide typen factoren, maar dan vooral in de omgekeerde richting: emancipatie op het culturele vlak moest in de eerste plaats bijdragen aan het verbeteren van de verhoudingen en het versterken van de maatschappelijke positie. Zoals blijkt uit de beschrijving van het debat tussen de grote politieke partijen, werd soms zelfs een direct verband gelegd tussen het ondersteunen van de culturele eigenheid en het tegengaan van achterstand. Zo werd het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur ook gepropageerd vanuit de motivatie dat dit bijdroeg aan het verwerven van de Nederlandse taal (Fermin, 1997, p. 184). Van een negatief verband tussen culturele eigenheid en de economische achterstand werd in de besproken beleidsstukken niet gerept.

4.1 Inleiding

De jaren negentig luidden een nieuwe beleidsperiode in onder de titel van integratiebeleid. De beleidswijzigingen in deze periode werden geïnspireerd door de hardnekkige opleidingsachterstand van allochtonen, in combinatie met een stijgende vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt en een relatief sterke toename van werkloosheid, vooral onder lageropgeleide allochtonen. Het integratiebeleid richtte zich sterk op het verhogen van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het beleid werd minder groepsgericht en meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeren. Het achterstandsgebiedenbeleid, dat zijn aanzet kreeg in de loop van de jaren tachtig, werd, in lijn met het in deze periode gestarte proces van decentralisatie van het beleid, sterker aangezet en er ontstond toenemende aandacht voor brandende kwesties in de grote steden.

Vanaf het midden van de jaren negentig werd ook «burgerschapbeleid» ontwikkeld, gekenmerkt door nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid, rechten én plichten. Het inburgeringsbeleid werd minder vrijblijvend. Institutionalisering van etnische pluriformiteit werd als beleidsdoelstelling losgelaten. Deze werd tot de eigen verantwoordelijkheid van etnische groepen gerekend. Wel was er blijvende aandacht voor het verhogen van de toegankelijkheid van reguliere voorzieningen, voor het vergroten van het sociaal en cultureel kapitaal van allochtonen ten behoeve van hun integratie, en voor het bevorderen van interetnische contacten.

Ten slotte was nog een andere verschuiving van belang: het politieke debat beperkte zich steeds minder tot het parlement, maar vond en vindt toenemend daarbuiten en via de media plaats. Rond 2000 trad daarbij een verscherping van de discussie op: cultureel c.q. religieus verschil werd sterk geproblematiseerd, zeker door hen die een verband tussen culturele oriëntatie en sociaal-economische achterstand veronderstelden.

Ook voor deze periode gaan we op zoek naar antwoorden op de volgende vragen:

- Wat waren de doelgroepen van het integratiebeleid?
- In hoeverre is het integratiebeleid gericht geweest op het verkleinen van achterstanden of emanciperen van allochtone bevolkingsgroepen?
- In hoeverre is in het integratiebeleid rekening gehouden met de (mogelijke samenhang tussen) sociaal-culturele en sociaal-economische positie van de onderscheiden doelgroepen van beleid?

In 1987 bereikte de WRR een adviesaanvraag *Etnische Minderheden* van minister-president Lubbers. Hierin wordt gesteld dat vier jaar na het verschijnen van de Minderhedennota «op een aantal, voornamelijk immateriële punten, in de afgelopen jaren behoorlijke vooruitgang is geboekt. Op die terreinen evenwel, die in de Minderhedennota het meeste gewicht werd verleend – wonen, weten en werken – is ondanks de geleverde inspanningen te weinig vooruitgang geboekt» (Bijlage WRR-advies 1989, p. 207). De WRR werd uitgenodigd om met name daarover te adviseren.

In de WRR-nota *Allochtonenbeleid* uit 1989 staan de belangrijke ontwikkelingen in de beleidspraktijk geschetst die zich in de loop van de jaren tachtig hadden voltrokken (pp. 78 e.v.) en die gezien kunnen worden als de opmaat voor het nieuw te formuleren beleid. Door de snel toenemende

werkloosheid onder migranten was de aandacht voor emancipatie en cultuurbeleving geleidelijk minder prominent geworden, zo citeert de Raad Entzinger (1988, p. 120–121), terwijl het achterstands- en achterstellingsbeleid meer nadruk kreeg. Ook het feit dat een tweede generatie opgroeide die qua positie niet erg afweek van de eerste speelde hierin mee. Bovendien vroeg de categoriale benadering om veel voorzieningen, waarvoor het maatschappelijke draagvlak slechts beperkt was: «anti-minderheidsgevoelens» begonnen op de voorgrond te treden. Op diverse beleidsterreinen is sprake geweest van de afbouw van specifieke maatregelen. Daarbij merkte de Raad overigens op dat het feitelijke gebruik van algemene voorzieningen door migranten daarmee nog niet in evenwicht is: deze was nog ver verwijderd van de evenredigheidsnorm. Verder waren steeds meer verantwoordelijkheden op lagere bestuursniveaus komen te liggen en tenslotte had zich een achterstandsgebiedenbeleid ontwikkeld, dat zich op alle bewoners van bepaalde stadswijken richtte. In het WRR-advies werd in belangrijke mate op deze feitelijke ontwikkelingen voortgebouwd.

4.2 WRR-nota Allochtonenbeleid (1989)

Na de vaststelling in 1979 dat de *immigranten* zouden blijven, pleitte de WRR in 1989 voor de erkenning dat immigratie in Nederland een permanent verschijnsel is geworden. Dit betekende niet dat de WRR een minder restrictief toelatingsbeleid voorstond, bepaald niet. Maar de Raad stelde wel vast dat alleen al door gezinshereniging en gezinsvorming sprake was van een permanente instroom van nieuwkomers. Daarop moest de samenleving zich hoognodig instellen.

Doelgroepen

De Raad ging in haar rapport niet slechts in op de doelgroepen van het toenmalige minderhedenbeleid, maar op de positie van alle allochtonen in Nederland. «Allochtonen», aldus de Raad, «zijn, globaal gesproken, alle personen die zich komend van elders in Nederland hebben gevestigd en hun nakomelingen tot in de derde generatie, voor zover deze laatsten zich als allochtoon wensen te beschouwen» (p. 10). Minderheden waren dan allochtone groeperingen in een achterstandssituatie. Volgens de Raad moest periodiek worden herijkt welke groepen als minderheden moesten worden aangemerkt. De nota *Minderhedenbeleid* (BiZa, 1983) koppelde etnische afkomst te lichtvaardig en te generaliserend aan maatschappelijke achterstand. Het minderhedenbeleid, dat grotendeels uitging van voorheen geconstateerde sociaal-economische achterstanden, werkte «verstarrend naarmate de tijd verstrijkt: sommige groepen blijken inmiddels zodanig geïntegreerd dat zij in voldoende mate in een aantal vitale instituties van de samenleving participeren; desondanks blijft het beleid op hen van toepassing. Tegelijkertijd zijn er andere groepen gekomen waarvoor in het geheel geen specifiek beleid geldt, maar waar dit gezien de problemen wel noodzakelijk zou zijn» (p. 23). Enerzijds stelde de WRR dus voor om het beleid te verbreden – het gaat niet alleen meer om de voorheen benoemde specifieke groepen –, anderzijds om het te versmallen: niet iedere nieuwkomer bleef object van overheidsbeleid. Het beleid moest «maatwerk» gaan leveren: alleen die individuen die het nodig hadden, dienden nog aandacht te krijgen. Tenminste, wanneer zij ook aan hun plichten voldeden. Want dat is een tweede opvallend element in dit WRR-rapport: het beleid moest niet alleen worden gedecategorialiseerd, nog belangrijker was het om allochtonen niet langer als zorgcategorie te beschouwen.

Het accent verlegde zich van recht op zorg naar plicht tot zelfverantwoordelijkheid. In het verlengde van de in de loop van de jaren tachtig aanzwellende algemene kritiek op de verzorgingsstaat – niet alleen onbetaalbaar maar ook afhankelijk makend – werd gesteld dat met name allochtonen zouden zijn «geknuffeld», zo niet «doodgeknuffeld» door het aanbod aan zorgen welzijnsvoorzieningen. Ze zijn passief gemaakt door het beleid dat hen te weinig aansprak op hun eigen inbreng, hun eigen verantwoordelijkheid. Hier stond tegenover, aldus de Raad, dat de afhankelijkheid van de overheid mede haar oorzaak vond in de relatieve ontoegankelijkheid van algemene voorzieningen (p. 9). De rol van zelforganisaties hierbij was enigszins onduidelijk. Aan de ene kant waren zij immers een manifestatie van het eigen initiatief van betrokkenen, anderzijds vond de Raad dat deze organisaties juist illustreerden dat het beleid te sterk groepsin plaats van individu-gericht was geweest. De Raad wees in dit verband ook op het risico van machtsuitoefening jegens individuele personen binnen allochtone groepen (p. 50).

Mede in het licht van deze ontwikkelingen lag in de nieuwe voorstellen van de Raad een sterk accent op participatie op de arbeidsmarkt: gelet op de zeer hoge werkloosheid (rond de 40% voor vele groepen) moest alles op alles worden gezet om toename van de arbeidsparticipatie te bewerkstelligen. De Raad benadrukte dat ingroei in de maatschappij en inter-ethnische contacten vooral langs deze weg tot stand komen. Gepleit werd onder andere voor de invoering van een Wet bevordering arbeidskansen, die bedrijven verplichtte tot een jaarlijks plan om evenredigheid in de samenstelling van het personeelsbestand te bewerkstelligen. Naast en in samenhang met «werk, werk, werk» werd het belang van onderwijs en van volwasseneneducatie benadrukt. Ook een meer voortvarende begeleiding van nieuwkomers achtte de Raad van belang.

De accentuering van de betekenis van arbeidsparticipatie was overigens in lijn met een aantal rapporten die de WRR rond 1990 publiceerde. Hierin was alom sprake van de noodzaak van «activerend» beleid. Arbeidsdeelname werd niet alleen van belang geacht vanwege de economische noodzaak – voor individuen én voor het overheid houden van de verzorgingsstaat – maar ook vanwege het effect op de eigenwaarde van mensen die, door arbeid, deelnemen aan de samenleving.

Overigens legde de WRR de verantwoordelijkheid voor het nog weinig succesvolle integratiebeleid bepaald niet alleen bij de betrokken groepen. Zo stelde de Raad dat «het minderhedenbeleid te zeer is blijven steken in een discussie over doelstellingen» (p. 9). Vragen inzake cultuur en moraal hadden daarbij gedomineerd en de harde kern van de problematiek was te veel veronachtzaamd (p. 18).

Naast integratiebeleid besteedde de Raad niettemin enige aandacht aan een verder te ontwikkelen cultuurbeleid. In lijn met het voorgaande beleid zou de overheid er naar moet streven de drempels te slechten voor groepen die minder materiële mogelijkheden hebben tot culturele en levensbeschouwelijke zelfbeleving. Hierbij werd gewezen op de wettelijk gewaarborgde vrijheid tot zelforganisatie en gelijkheid van behandeling dienaangaande. De Raad hanteerde ook dezelfde beleidsargumenten als voorheen: het kon gaan om een doel op zich, om belangenbehartiging en om het verbeteren van intra-ethnische betrekkingen. Uitdrukkelijk werd echter gesteld dat het initiatief bij de allochtonen zelf moest liggen. De desbetreffende formuleringen in het advies getuigden van toenemende aarzelingen ten aanzien van deze kant van het allochtonenbeleid, waarbij ook op de risico's werd gewezen. Tenslotte beval de raad aan het cultuurbeleid tot een zelfstandig onderdeel van het allochtonenbeleid te

maken, zodat het ook van toepassing kon zijn op groepen die geen sociaal-economische achterstand kenden (p. 50–51). Daarmee werd het cultuurbeleid feitelijk van het integratiebeleid losgekoppeld.

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

Kregen in het WRR-rapport in 1979 zowel sociaal-economische als sociaal-culturele aspecten van de minderhedenpositie volop aandacht, in dit advies richtte de focus zich exclusiever op sociaal-economische problemen. De WRR pleitte zelfs voor een *ontkoppeling* van het integratie- en cultuurbeleid.

Het tweesporenbeleid werd niet geheel verlaten, maar het element van collectieve emancipatie was sterk afgezwakt vergeleken met het integratiestreven. Deze gang van zaken moest zeker in verband worden gezien met de accentverschuiving naar verantwoordelijkheid en activering van de individuele burger. De Raad liet de gedachte dat emancipatie langs collectieve weg maatschappelijke integratie kon bevorderen weliswaar niet helemaal los, maar zij legde toch vooral nadruk op het belang van participatie in de maatschappelijke kerninstituten voor de verbetering daarvan.

4.3 Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt (1990)

De regeringsreactie op het WRR-advies is geformuleerd in de nota *Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt* (1990). Hoewel het WRR-advies in latere jaren veel invloed heeft gehad op het beleid, zien we dat niet alle ideeën direct door de overheid werden overgenomen. Zo wordt in de nota uit 1990 nog steeds gesproken over «minderhedenbeleid» en dus niet over «allochtonenbeleid». De verklaring hiervoor luidde als volgt: «De aanduiding «minderheden» is internationaal geaccepteerd en verwijst naar fundamentele democratische rechtsbeginselen, met name het beginsel van het respecteren van minderheden» (p. 9).

Het kabinet was van oordeel dat «specifiek beleid een tijdelijke aanvulling zou moeten zijn van het algemeen beleid» (p. 8). Dit standpunt was geheel in lijn met het beleid zoals geformuleerd in 1983. Algemeen beleid was noodzakelijk omdat «voluit maatschappelijk deelnemen niet alleen een inspanning vraagt van de allochtonen zelf, maar ook van de samenleving als geheel» (p. 3). Waar nodig diende dit algemene beleid aangevuld te worden door specifiek c.q. categoriaal beleid: «Hierbij tekent het kabinet overigens nadrukkelijk aan zich verantwoordelijk te weten voor hen die ondanks alle inspanningen van preventieve aard gemarginaliseerd zijn, dan wel in de marge van de samenleving zullen geraken» (p. 7).

Doelgroepen

Wat de doelgroepen betreft, hield de overheid bij haar specifieke beleid vast aan de «beperkte doelgroepomschrijving», zoals beschreven in de nota *Minderhedenbeleid* uit 1983. In de regeringsreactie werd erop gewezen dat in deze nota een keuze is gemaakt «voor een aantal met name genoemde groepen, waarvoor de Nederlandse overheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor de toelating droeg of die door ons koloniale verleden met Nederland verbonden waren» (p. 9). De geadviseerde periodieke herijking van de doelgroepen werd daarentegen positief ontvangen: «Wel zal periodiek moeten worden nagegaan of dergelijke intensiveringen nog langer nodig zijn, dan wel dat het algemene beleid inmiddels voldoende effectief is voor deze doelgroepen.» (p. 8). Daarnaast achtte de regering binnen de doelgroepen prioriteitstelling

onvermijdelijk. Extra aandacht diende besteed te worden aan de eerste opvang van nieuwe immigranten in een achterstandssituatie. De leidende gedachte hierbij was dat vroegtijdige investeringen in deze groep de kans vergroten dat zij een «goede weg» zullen vinden in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Ook anno 1990 bleken jonge allochtonen hoog op de agenda te staan (p. 4).

Beleid

Veel leden van minderheidsgroepen verkeerden (nog) in een marginale positie, hetgeen de regering onaanvaardbaar achtte. De participatie in de samenleving werd te gering geacht: «Niet alleen wordt zo te weinig gebruikgemaakt van de bijdragen die zij zouden kunnen leveren. Het gedurende langere tijd marginaliseren van bevolkingsgroepen draagt bovendien voor de betrokkenen zelf en voor hun maatschappelijke omgeving grote risico's in zich. Geen samenleving kan zich ongestraft een «etnisch proletariaat» permitteren» (p. 3). «Integratie staat niet tegenover identiteit», zo stelde de regering nadrukkelijk, «het voegt er een dimensie aan toe. Alleen wie voldoende Nederlands spreekt, wie een voldoende beroepsgerichte scholing heeft gekregen, wie heeft geleerd zich staande te houden in een vrij harde en competitieve samenleving, kan met behoud van eigen identiteit werkelijk voluit participeren» (p. 3).

Gesignaleerd werd «dat de sinds mei 1984 ingezette afname van de werkloosheid aan minderheden voorbij is gegaan» (p.21). Allochtonen waren met name sterk oververtegenwoordigd onder de (zeer) laag opgeleiden en de langdurig werklozen. Bij Turken en Marokkanen was de werkloosheid onevenredig groot onder de jongeren. Voor de verslechterde arbeidsmarktpositie van minderheden werden drie oorzaken aangewezen:

- door de onevenwichtige bevolkingsopbouw van allochtonen en het migratiesaldo was de potentiële beroepsbevolking onder hen in verhouding relatief vrij sterk gegroeid;
- de eigen kwalificaties van de minderheidsgroepen: voor zover deze kwalificaties in termen van kennis van het Nederlands en het beheersen van basisvaardigheden en relevante beroepsvaardigheden gebrekkig zijn, was een slechte concurrentiepositie het gevolg;
- de beperkte toegankelijkheid van arbeidsorganisaties.

Verder kwam discriminatie in de kabinetsnota ter sprake: «Want ook als minderheden wel een behoorlijke opleiding hebben wordt hen vaak de feitelijke toegang tot werken en wonen onthouden. Dan gaat het erom dat bewust of onbewust discriminerend gedrag wordt vertoond, waartegen minderheden zich nauwelijks te weer kunnen stellen» (p. 3).

De voortdurende immigratie, waardoor Nederland een immigratieland was geworden, werd problematisch geacht. Gewezen werd op de hoge bevolkingsdichtheid van het land en het beslag dat immigranten legden op collectieve voorzieningen. Daarnaast was het kabinet van mening dat «de komst van grote aantallen immigranten en met name van personen die uiteindelijk geen toestemming zullen krijgen om zich in Nederland te vestigen, het bereiken van een maatschappelijke integratie van legaal aanwezige niet-Nederlanders bemoeilijkt» (p. 9).

De hoofddoelstelling uit *Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt* (1990) was het verbeteren van de positie van allochtonen, zodat zij volwaardig konden deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Het kabinet was er anno 1990 van overtuigd dat er slechts betere resultaten geboekt konden worden «wanneer het algemene beleid in de diverse sectoren geïntensi-

veerd gaat worden en zich meer richt op de verbetering van de positie van allochtonen» (p. 3). Kort samengevat was het uitgangspunt: algemeen beleid waar mogelijk, specifiek of categoriaal beleid waar nodig. Om de noodzaak van specifiek beleid vast te stellen waren gegevens over de maatschappelijke positie en omvang van de beoogde doelgroepen onontbeerlijk. Effectief beleid was namelijk niet mogelijk indien de doelgroepen van dat beleid geheel of gedeeltelijk «onvindbaar» waren. Alle betrokken bewindslieden wilden dan ook een zodanige rapportage of registratie opzetten «dat een goed inzicht bestaat in de ontwikkeling van de situatie van de doelgroepen van het minderhedenbeleid» (p. 8). Aangekondigd werd dat «over een breed terrein» een inspanning moest worden geleverd. Desondanks werden binnen dat brede terrein accenten gelegd. De sleutel tot volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving lag namelijk, aldus de nota *Allochtonenbeleid: kabinets-standpunt*, in onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Voor het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) kwamen extra middelen beschikbaar, evenals voor opvang in de voorschoolse fase en opvang van zij-instromers, de jeugdigen die niet van meet af aan het Nederlandse onderwijs hadden gevolgd. Binnen het kader van het arbeidsmarktbeleid werden onder andere extra inspanningen van organisaties voor de Arbeidsvoorziening voor leden van minderheidsgroeperingen gevraagd. Een aantal maatregelen was specifiek gericht op (allochtone) jeugdigen. De opvang van nieuwe immigranten kreeg eveneens prioriteit. Het kabinet stond een snelle inburgering voor. De opvang van nieuwkomers werd een gemeentelijke taak. Per nieuwkomer diende een inburgeringstraject te worden opgezet, dat «deze moet afleggen met het oog op aansluiting bij de samenleving» (p.13). Daarna volgde doorgeleiding naar de relevante voorziening. Verder zou in een cursusaanbod voor nieuwkomers worden voorzien, dat bestond uit Nederlands taalonderwijs en oriëntatie op de Nederlandse samenleving.

Op alle drie terreinen dienden gemeenten een belangrijke rol te spelen bij de afstemming van trajecten. Deze verdere accentuering van het lokale niveau hing ook samen met het denken in termen van Sociale Vernieuwing, gericht op decentralisatie, verantwoordelijkheid van «onderop» en «over elkaars schutting kijken», dat deze jaren opgeld deed. Dergelijke doelen kregen vorm «door een gezamenlijke inspanning van rijk, gemeenten en alle relevante maatschappelijke organisaties» (p. 5). De steunfunctie-instellingen kregen als opdracht door begeleiding, pleitbezorging, voorlichting en ontwikkeling het inburgeren van minderheden in de Nederlandse samenleving te bespoedigen. Deze instellingen waren vanaf 1990 verplicht om tenminste 50% van hun inzet, en dus ook van hun budget, aan te wenden voor toeleiding naar arbeid en onderwijs. Het uitgangspunt van het kabinet bij het cultuurbeleid was dat leden van minderheidsgroepen dezelfde recht hebben op al dan niet gezamenlijke identiteitsbeleving, net zoals andere inwoners. Op de kwestie van materiële ondersteuning van groepen die op dit gebied een achterstand hebben ging het kabinet niet in. Wel werd verwezen naar enkele in de Nederlandse Grondwet verankerde rechten, zoals die op vrijheid van godsdienst en van meningsuiting, waaraan werd toegevoegd dat een land van de mensen die er wonen mag vragen «dat zij de rechtsorde van dat land respecteren, ook wanneer in het land van herkomst een andere rechtsorde geldt». Het kabinet stelde voorts dat de leden van de huidige minderheidsgroepen nauwelijks deel hebben gehad aan het tot stand komen van de maatschappelijke constellatie. «Zij zullen daardoor minder herkenningspunten in deze samenleving aantreffen. Sprake is van een geleidelijk ingroeiproces waarbij het kabinet waarschuwt voor overtrokken

verwachtingen ten aanzien van het inhalen van achterstanden op dat punt» (p. 33–34).

Debat

Bij de discussie in de Kamer over deze kabinetsreactie bleek dat zich tussen de politieke partijen weinig meningsverschillen voordeden. De versmalling van het beleid tot sociaal-economische integratie riep nog het meest vragen op bij het CDA, dat hamerde op het belang van cultuur voor de betrokken groepen. Ook het CDA benadrukte echter dat deze culturele factor voor het overheidsbeleid met name relevant is wanneer deze zou bijdragen aan sociaal-economische integratie: «Bij het opzetten en uitvoeren van maatregelen, ook ter bevordering van arbeidsparticipatie, moet «uitdrukkelijk aandacht worden geschonken aan de sociaal-culturele achtergronden van de respectievelijke doelgroepen» omdat de «effectiviteit van de maatregelen» daar «sterk van afhangt» (gecit. in Fermin, 1997, p. 204).

Dat het debat later in de jaren negentig zeer sterk in het licht kwam te staan van culturele en religieuze verschillen leek geen enkele politieke partij rond 1990 te voorzien. Wél was er veel discussie over de vraag hoe de verantwoordelijkheden waren verdeeld als het ging om het aanpakken van genoemde sociaal-economische kwesties. Wat kon de overheid eigenlijk doen aan de hoge werkloosheid? En wat was de verantwoordelijkheid van de sociale partners? Met name de linkse politieke partijen keerden zich tegen het idee van minister De Vries (CDA) dat dit overgelaten kon worden aan de zelfregulering door de sociale partners. Samen met de VVD dienden zij dan ook in 1993 een wetsvoorstel in ter bevordering van de evenredige arbeidsdeelname van migranten, die een meer verplichtend karakter beoogde te hebben.

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

Het is duidelijk dat de regering, in lijn met het WRR-advies, zwaarder ging inzetten op verbetering van de sociaal-economische positie. Zoals reeds uit de adviesaanvraag aan de WRR viel af te leiden werd het cultuurbeleid, vanwege de inmiddels bereikte «immateriële» verbeteringen, minder urgent geacht.

Waar in het WRR-advies nog sprake is van enige aandacht voor het streven naar groepsgewijze emancipatie, klonk hiervan niets meer door in het kabinetsstandpunt.

De uitspraken over het van (allochtone) ingezetenen gevraagde respect voor de heersende rechtsorde, over de traagheid van het culturele ingroeiproces en de achterstand in dit opzicht, leken eerder op toenevende aarzeling te duiden. Al zijn deze uitspraken weinig expliciet, zij leken te verwijzen naar een zekere spanning tussen culturele of levensbeschouwelijke eigenheid en inpassing in de maatschappij.

Een explicieter verband werd, in navolging van het WRR-advies, gelegd tussen participatie op de arbeidsmarkt aan de ene kant en maatschappelijke inpassing en verbetering van inter-etnische contacten aan de andere kant. In dit verband stelde de regering dat integratie niet op gespannen voet stond met «behoud van de identiteit». Integratie is, integendeel, een centrale voorwaarde om mét identiteitsbehoud volwaardig deel te nemen aan de maatschappij.

Een en ander duidde erop dat de regering langzamerhand afstapt van haar steun aan de verzuilingsgedachte: er rezen nog meer twijfels over de haalbaarheid van emancipatie langs collectieve weg. Daarentegen werd het idee van activering en emancipatie van het individu, via deelname aan

de kerninstituten, volop onderschreven. De gedachte dat inpassing in de samenleving vooral tot stand zou komen door integratie van het individu op de arbeidsmarkt kreeg vaste voet aan de grond. Alleen het CDA bleef hechten aan «identiteitsbeleving», maar plaatste deze tevens in het teken van integratie.

4.4 Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden 1994

In november 1993 vroeg de Kamer bij motie van de heer Apostolou (PvdA) om een herijking van het minderhedenbeleid. Hiertoe uitgenodigd, publiceerde de regering (met Van Thijn – PvdA – als verantwoordelijk minister), de Contourennota van 1994, pal voor de Tweede Kamerverkiezingen. Ook in deze nota zien we veel sporen terug van het WRR-advies. Het kabinet «kiest voor burgerschap en legt het accent op de integratie van leden van minderheidsgroepen in de samenleving». Daarom werd niet meer gesproken van «minderhedenbeleid», maar van «integratiebeleid».

Doelgroepen

Evenals het geval was voor het minderhedenbeleid in 1983, richtte het integratiebeleid van het ministerie van BiZa zich volgens de *Contourennota* (BiZa, 1994) in principe op de gehele samenleving. Hiermee werd afgeweken van de beperking tot allochtonen in de nota Allochtonenbeleid 1990. De samenleving als geheel bleef volgens BiZa in de laatste jaren teveel buiten beeld, hetgeen niet bevorderlijk werd geacht voor participatie in de samenleving. Sociale integratie moest gezien worden als een wederkerig proces van acceptatie (p. 6).

Nieuw was dat het ministerie bij het specifieke beleid de vraag opwierp of ongewijzigd met de doelgroepen van het minderhedenbeleid uit 1983 verder gegaan moet worden. Hier blijkt dus enige invloed van het WRR-advies.

In de beleidsnota werd de verwachting uitgesproken dat Zuid-Europeanen binnen afzienbare termijn niet meer als doelgroep van het beleid beschouwd zouden worden. Uit onderzoek bleek namelijk dat «de positie van Zuid-Europeanen belangrijk is verbeterd en ten aanzien van onderwijs en arbeid de positie van autochtonen begint te benaderen» (p. 18). Over Molukkers werd opgemerkt dat voor hen op termijn hetzelfde zou kunnen gelden. Vooralsnog koos BiZa er echter voor om «de ontwikkeling van deze groep nog enige tijd scherp te blijven volgen om er zeker van te zijn dat de in deze kabinetsperiode in gang te zetten positieve ontwikkelingen gecontinueerd worden» (p. 24). De positie van woonwageneigenaren en zigeuners kon, aldus de nota, eveneens op termijn besproken worden. Voor deze groepen gold echter een andere argumentatie: aangegeven werd dat «het beleid niet meer moet pretenderen dan het kan. Deze verspreid wonende groep is uit het oogpunt van beleid moeilijk zichtbaar te maken. Indien dat niet mogelijk blijkt is het nuttig andere alternatieven onder ogen te zien» (p.24).

Op de terreinen van «weten, wonen en werken» werd prioriteit verleend aan de vijf grootste doelgroepen van het minderhedenbeleid: Surinamers, Antillianen/Arubanen, Turken, Marokkanen en vluchtelingen.

Net zoals bij de eerdere nota's bleken vooral nieuwkomers en jongeren op extra aandacht van de overheid te kunnen rekenen. Bij de jongeren legde het ministerie een «nader accent» op jonge Surinamers, Antillianen en Arubanen, Turken en Marokkanen in de grote en middelgrote steden. Ter legitimatie van deze keuze werd gewezen op «de omvang van betrokken categorieën, de relatief ongunstige positie van deze grote categorieën

etnische minderheden op de arbeidsmarkt en in het onderwijs, de sterke concentratie in een beperkt aantal steden en de verwachte effectiviteit van beleid» (p. 25).

Beleid

Het hoge immigratieoverschot wordt bij de probleemanalyse in de *Contourennota* (BiZa, 1994) als eerste genoemd. Dit overschot kon, zo stelt BiZa, bij ongewijzigd beleid op de korte en lange termijn verschillende negatieve gevolgen hebben: hoge werkloosheid (ook in de tweede generatie), onderwijsachterstand en discriminatie. Daarnaast vreesde het ministerie dat «de voortdurende immigratie betekenis heeft voor het maatschappelijke draagvlak voor de integratie, en effect heeft op de resultaten van het integratiebeleid» (p. 43).

Net zoals in 1990 werd in 1994 de onevenredige hoge werkloosheid onder minderheden zeer onwenselijk geacht. Het ministerie verwachtte dat het arbeidsaanbod van immigranten in de komende jaren zou blijven toenemen. Hierbij was sprake van een hoge instroom van laag gekwalificeerde immigranten. Dit werd zorgwekkend geacht aangezien in het laaggeschoolde segment van de arbeidsmarkt al geruime tijd sprake was van een trendmatige vermindering van de werkgelegenheid, aldus de *Contourennota*. Zorg bestond ook over de positie van grote groepen allochtone jongeren in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Op verschillende momenten in de schoolloopbaan, en bij de overgang naar de arbeidsmarkt deden zich aansluitingsproblemen voor.

In 1994 werd zeer nadrukkelijk stil gestaan bij de ongelijke geografische spreiding van etnische minderheden over Nederland. Gevreesd werd dat hierdoor hele stadsgebieden van bevolkingssamenstelling zouden kunnen veranderen, met spanningen tussen etnische groepen als mogelijk gevolg. Ook signaleerde BiZa dat zich op termijn een ruimtelijke segregatie kon aftekenen tussen de bevolkingsgroepen, waardoor het gevaar van getto-achtige verschijnselen zou kunnen ontstaan.

Het ministerie van BiZa wilde met zijn beleid in 1994 naar «een effectiever beleid dat gelijke kansen biedt aan iedere burger» (p. 43). Hoe dacht het ministerie zijn doelstelling te kunnen verwezenlijken? In de *Contourennota* presenteerde het zijn aanpak. Achtereenvolgens kwamen aan bod:

- de taken van de rijksoverheid;
- maatregelen voor specifieke doelgroepen;
- de lokale samenleving;
- centrale beleidssectoren;
- draagvlak voor het integratiebeleid.

De taken van de rijksoverheid

De overheid hanteerde bij haar integratiebeleid het beginsel van complementair bestuur. Dit betekende dat bevorderd werd dat alle betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid zouden bijdragen aan een intensieve en samenhangende aanpak. Het zwaartepunt bij de invulling en uitvoering van beleid lag doorgaans bij gemeenten, aldus de *Contourennota*. De rijksoverheid concentreerde zich op haar beurt op het scheppen van voorwaarden voor een betere en meer effectieve aanpak van de problematiek. Hiervoor diende zij te beschikken over goede informatie- en monitorsystemen. Daarnaast had de landelijke overheid een «regulerende en controlerende taak» (p. 23).

Maatregelen voor specifieke doelgroepen

Bij de maatregelen voor specifieke doelgroepen, werd in het bijzonder

aandacht besteed aan jongeren uit etnische minderheidsgroepen en nieuwkomers. Een intersectorale benadering en inzet van instrumenten werden voorgesteld om te zorgen dat jongeren in de verschillende stadia van overgang binnen het onderwijs en naar de arbeidsmarkt de juiste aansluiting zouden vinden. Daarnaast diende onderzoek een antwoord te geven op de vraag welke potentiële bijdragen minderheden leveren aan de arbeidsmarkt. Prioriteit werd tenslotte verleend aan de grote en middelgrote steden.

Voor nieuwkomers wilde men een, zonodig dwingend, inburgeringsbeleid voeren. Toeleiding via één loket verdiende volgens de Contourennota de voorkeur. Het idee om in gemeenten een immigratiebureau op te richten, werd positief beoordeeld.

De lokale samenleving

Beleid gericht op de lokale samenleving bleek met name betrekking te hebben op de achterstands- en concentratiewijken in de grote en middelgrote steden. In dit beleidskader werden de volgende thema's genoemd: veiligheid, werkloosheid, concentratie, discriminatie en de aanwezigheid van illegalen. Het ministerie van BiZa stelde vast dat een actief en samenhangend overheidsbeleid noodzakelijk bleef om een tweedeling in de lokale samenleving te voorkomen. Vooral de terreinen van stadsvernieuwing, beheer en onderhoud, het integrale veiligheidsbeleid en de sociale vernieuwing werden van groot belang geacht.

Centrale beleidssectoren

Volgens het ministerie van BiZa waren de werkvloer en de school «vitale integratiekaders»: zij brachten nieuwe en gevestigde ingezetenen met elkaar in contact en zetten daarmee de toon voor wederzijdse acceptatie. In het onderwijs konden alle betrokkenen meer inhoud geven aan «het feit dat Nederland een multiculturele samenleving is geworden» (p. 41). Het probleem van het «ongemengde» leven van autochtonen en allochtonen werd hier dus duidelijk geagendeerd. Daarnaast werd het huisvestings-terrein als een belangrijke beleidssector benoemd, mede in relatie tot de problematiek van achterstandswijken. De sector kreeg onder meer de taak om ervoor te zorgen dat er voldoende woningen beschikbaar kwamen. Verder dienden andere geschikte delen van de woningvoorraad toegankelijker te worden.

Tenslotte werd aandacht besteed aan het welzijnsbeleid. Dat had als doel «de noodzakelijke cohesie te vergroten voor een sociaal stabiele, goed functionerende samenleving» (p. 45). Als hiervan afgeleide doelen werden genoemd: vergroting van ontplooiingsmogelijkheden, stimulering van zelfredzaamheid en van deelname aan de samenleving van risicogroepen, onder andere onder minderheden. Daarnaast was er het specifieke welzijnsbeleid voor minderheden, dat nader wordt uiteengezet in de hierna te bespreken WVC-nota Investeren in integreren.

Draagvlak voor het integratiebeleid

Het ministerie van BiZa was van mening dat voorlichting, communicatie en onderwijs een cruciale rol spelen bij het verder ontwikkelen van draagvlak voor het beleid.

Debat

Uit het Kamerdebat over de *Contourennota* bleek dat de beleidsverschuivingen door bijna alle partijen worden gesteund. Zo riep het niet meer spreken over emancipatie van *groepen* weinig vragen op. De terminologie van burgerschap werd door alle partijen omarmd, ook al

omdat hierdoor niet de verschillen maar de overeenkomsten tussen mensen werden geaccentueerd. De populariteit van de burgerschaps-gedachte viel mede te begrijpen in het licht van de vele zorgen die bestonden over de geringe sociale cohesie tussen mensen van verschillende komaf in de samenleving. Daarom ook bestond er instemming met de term «integratiebeleid» als opvolger van minderhedenbeleid.

In dit verband kwam niettemin ook het onderwerp «cultuur» weer prominent terug op de politieke agenda. Een belangrijke aanzet hiertoe werd in 1991 gegeven door de toenmalige politiek leider van de VVD, Bolkestein. Hij wierp, overigens buiten de politieke arena, de vraag op in hoeverre de Islam en de westerse cultuur «compatibel» waren én wat de door hem veronderstelde incompatibiliteit voor het integratieproces betekende, waarbij hij vooral wees op de onderdrukking van vrouwen. Zoals Prins (2002, p. 244) stelt, had zijn kritiek niet zozeer betrekking op het doel van emancipatie, maar meende hij dat de overheid geen rol had te vervullen in het faciliteren van zelforganisaties.

In het debat over de Contourennota stelde VVD-woordvoerder Kamp in het verlengde van deze beschouwing, dat de overheid minder vrees zou moeten hebben voor de rol van zedenmeester. Waar de VVD vroeger «politiek neutralisme» voorstond, pleitten haar woordvoerders nu voor actief beleid om met name islamitische groepen de Nederlandse normen en waarden bij te brengen. De VVD wees er ook op dat de hoge criminaliteit onder (jonge) allochtonen mede verband hield met de slechte integratie van deze groepen.

In samenhang hiermee was er ook een stevig debat over de rol van zelforganisaties. De VVD bleek bij de discussie over de Contourennota afscheid te hebben genomen van de gedachte dat deze middenveld-organisaties een nuttige rol kunnen spelen. Zij bestendigen eerder de als problematisch ervaren verschillen. Het CDA daarentegen beklemtoonde dat deze partij bleef geloven in integratie door emancipatie in eigen kring (zie ook Fermin, 1997, p. 219 e.v.). Dit overigens met de aantekening dat ook bij het CDA de terminologie van «individueel maatwerk» terrein won. De WRR-kritiek dat er in het verleden teveel nadruk had gelegen op de instandhouding van categoriale voorzieningen, zonder te kijken naar de effecten hiervan op de integratie, nam het CDA wel degelijk serieus. Fermin (ibid., 218) merkt op dat de PvdA zich nauwelijks mengde in de discussies over de uitgangspunten van het beleid, maar voornamelijk met informatieve vragen kwam.

In het overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken met de minister van BiZa over het *Jaaroverzicht integratiebeleid* 1996 (24 401, nr. 15), stonden inburgering en de sociaal-economische integratie opnieuw centraal, waarbij onder meer ook aandacht werd besteed aan segregatie in relatie tot huisvesting.

Alleen het CDA (Dankers) besteedde aandacht aan het punt van identiteit en zelforganisatie. Zij constateerde «dat het zelforganiserend vermogen van migranten en de capaciteiten van hun organisaties nog steeds worden onderschat». Zij meende dat deze organisaties nog te weinig werden betrokken bij de inburgeringsprogramma's, terwijl emancipatie in eigen kring juist «een goed begaanbare weg (is) voor geïntegreerd burgerschap. In de zelforganisaties kunnen mensen elkaar sterken en stimuleren en wordt talent gekweekt voor deelname aan besturen en overlegplatforms». Ook stelde zij dat wel vaak gedacht wordt dat het stichten van bijzondere scholen door migranten slecht is voor hun integratie, «maar dat is nooit bewezen» (p. 5).

De minister antwoordde dat er een wettelijk kader zou komen voor landelijk overleg met zelforganisaties, waarbij hij hun «bonte verschei-

denheid» en het vraagstuk van representativiteit overigens wel als problemen zag (p. 10).

Het overleg over het *Jaaroverzicht integratiebeleid 1997* (25 001, nr. 11) stond opnieuw sterk in het teken van achterstandsbestrijding, waarbij onder andere het geringe resultaat van de WBEAA onderwerp van debat vormde. Ook werd de PvdA (Noorman-den Uyl) ter verantwoording geroepen voor de recente uitspraak van partijgenoot Wallage dat de autochtone bevolking het gevoel had dat buitenlanders werden voorge-trokken, waarbij hij als voorbeeld gratis zwemles voor allochtone vrouwen had genoemd. De partijen, inclusief de PvdA, onderstreepten dat specifiek beleid, waar dat nodig was, moest blijven bestaan om achterstand in te halen. «De consequentie van achterstandsbeleid is altijd voorkeursbeleid» (p. 39), aldus Dijkstal (VVD) in zijn reactie.

Naar aanleiding van de resultaten van in 1996 gehouden rondetafel-gesprekken stond het punt van identiteit weer volop in de aandacht, waarbij het accent sterk lag op de plaats en rol van islamitische organi-saties. Vanuit de organisaties zelf was gewezen op het probleem van toenemende stigmatisering en op de emancipatoire en bindende functie die het allochtone middenveld kon vervullen.

Noorman-den Uyl vroeg aandacht voor beeldvorming, verdraagzaamheid en tolerantie in het kader van de sociale cohesie van de samenleving. Zij wees de beeldvorming over de Islam, die soms als een fundamentalis-tische bedreiging werd gezien, af en onderstreepte de bindende rol die de islamitische gemeenschap in veel gemeenten had (p. 9). Verder stelde zij nadrukkelijk dat de PvdA «ruimte voor de eigen identiteit en zelforganisatie» intrinsiek van belang achtte, dus los zag van achterstandsbeleid.

Voor het CDA (Dankers) vormde negatieve beeldvorming eveneens een punt van aandacht. De overheid praatte te exclusief over problemen en droeg daarmee bij aan negatieve beeldvorming. Maar Dankers ging vooral in op het punt van identiteit en organisatievorming op basis daarvan. Voor het CDA bleef «het behoud van de eigen identiteit een belangrijke leidraad voor het integratiebeleid». «Het CDA voelt zich steeds minder thuis bij de paarse aanpak van het minderhedenvraagstuk die uit de Contourennota is gevolgd». Dankers noemde deze onder andere technocratisch en individualistisch en meende dat het model van de *melting pot* gehanteerd werd, terwijl het CDA «een kleurrijk mozaïek van een pluriforme samenleving» voorstond (p. 10). Zij betreurde het dat de subsidies voor zelforganisaties steeds verder afnamen en riep op tot herwaardering ervan. Emancipatie moest weer terug op de agenda, «volgens oer-Hollands recept, namelijk de structuur van vrijwilligers-organisaties» (p. 12). In het kader van de vrouwenemancipatie verdienden daarbij ook organisaties van allochtone vrouwen aandacht. Dankers wees tenslotte op een inconsistentie in het beleid: dit kabinet was gestart met afbraak van het maatschappelijk middenveld, maar intussen was het Poldermodel erg belangrijk geworden (p. 42).

De VVD meende veeleer dat de Nederlandse cultuur het bindende element in de samenleving moest blijven. De VVD koos voor individuele integratie, aldus woordvoerder Kamp. Enige invloed op de dominante cultuur, «die we natuurlijk met elkaar zullen blijven vernieuwen» sloot ook hij evenwel niet uit (p. 16). Hij onderschreef eveneens het belang van eigen organi-saties voor zover zij integratiegerichte activiteiten ondernamen. Tenslotte was de VVD voorstander van een imamopleiding in Nederland.

Dittrich (D66) bracht dit punt eerder in het debat eveneens naar voren. Nederland was kleurrijk geworden, maar dat was nog niet te zien in het bedrijfsleven, instellingen en organisaties, «op de niveaus waar de

beslissingen worden genomen» (p. 21). Voorts stelde hij, overigens in bedekte termen, dat vrouwen en homoseksuelen, die als minderheidscategorieën «eigenlijk de natuurlijke bondgenoten van de etnische groepen» zouden moeten zijn, zich in hun emancipatie door hen bedreigd voelden. Hij vroeg de overheid meer aandacht te besteden aan dit probleem en plaatste vraagtekens bij de functie van de moskee als bruggebouwer (p. 23–25).

Minister Dijkstal onderstreepte in zijn reactie het recht op identiteitsbeleving en zelforganisatie op identiteitsbasis maar hij betwijfelde of dat ook wenselijk was in het kader van integratiebeleid. In dat verband zag hij meer in het vergroten van de toegankelijkheid van algemene voorzieningen, zodat daar ook ruimte ontstond voor de eigen identiteit, cultuur en godsdienst (p. 43). Een interpellatie van de kant van enkele andere partijen, waaronder de PvdA, leidde overigens op het punt van ondersteuning van zelforganisaties in tweede instantie tot een iets voorzichtiger standpunt van ministerzijde.

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

De aandacht voor de problematische sociaal-economische positie bleef onverkort gehandhaafd, terwijl het denken in termen van collectieve emancipatie naar de achtergrond verdween. Na het verschijnen van de Contourennota hield alleen het CDA er nog aan vast, waarbij ook voor deze partij de instrumentele functie van zelforganisaties gericht op integratie in de kerninstituten benadrukt werd. Naast de gedachte van collectieve emancipatie verdween ook het cultuurbeleid voor minderheden uit het vizier. Er werd in de Contourennota althans geen apart hoofdstuk meer aan gewijd. In het deel over onderwijs stond nog wel een korte verwijzing naar het onderwijs in eigen taal en cultuur.

Na een serie door het ministerie van BiZa geëntameerde rondetafelgesprekken stond het punt van identiteit en zelforganisatie in het politieke debat niettemin weer op de kaart. Het CDA bleef er de meest uitgesproken voorstander van, mede in relatie tot de maatschappelijke emancipatie van etnische groepen. Ook de PvdA leek eerdere aarzelingen te hebben overwonnen, en wees daarbij op het intrinsieke belang van beleving van de identiteit en zelforganisatie. De VVD en ook D66 uitten zich terughoudend, waarbij de laatste partij wees op de mogelijke negatieve consequenties voor andere minderheden. Beide partijen waren meer geporteerd voor het toegankelijker maken van algemene voorzieningen, zodat aldaar de eigen identiteit en belangen konden worden gediend. Niet nieuw, maar wel veel prominenter aanwezig in de visie van het kabinet, was de zorg om de sociale cohesie in de samenleving. «Het integratievraagstuk wordt in de nota in belangrijke mate opgevat als een kwestie van gebrekkige maatschappelijke samenhang en solidariteit», zo stelt ook Fermin (1997, p. 214). Beleidsmaatregelen betreffende de sociaal-culturele positie van leden van minderheidsgroepen stonden vooral in dit licht. De focus was daarmee verschoven van de minderheden naar de verhouding tussen minderheden en de samenleving. Vandaar ook dat de samenleving als geheel opnieuw expliciet als doelgroep van het integratiebeleid werd aangemerkt. In het debat na de rondetafelgesprekken werd in dit verband door CDA en vooral PvdA het probleem van negatieve beeldvorming aangekaart.

4.5 Investeren in integreren (WVC, 1994)

WVC sloot aan op het inzetten op integratie zo bleek al uit de titel van zijn eveneens in 1994 verschenen nota *Investeren in integreren*. Het ministerie van WVC constateerde dat niet alle immigranten in staat waren om (snel) een zelfstandig bestaan in Nederland op de bouwen en wees daarbij met name op achterstanden en non-participatie op het terrein van onderwijs en werk, evenals overigens op een toename van racistische opvattingen. Met name de situatie in oude wijken vond WVC zorgelijk, omdat daar sprake was van achterstand, het wegvallen van oude verbanden en (etnische) groepssegregatie.

De nota *Investeren in integreren* (1994) vestigde de aandacht op de zwakke onderwijspositie van allochtone jongeren. Deze leidde namelijk tot een slechte positie op de arbeidsmarkt. Jonge allochtonen hadden al een achterstand in taal- en cognitieve ontwikkeling vóórdat ze aan het basisonderwijs begonnen. Belangrijke oorzaken van deze problemen waren het opleidingsniveau van de ouders en hun (gebrekkige) begeleiding van de kinderen, aldus WVC.

Doelgroepen

Het ministerie verantwoordde zijn keuze voor integratiebeleid mede op grond van de afnemende acceptatie in de samenleving van categoriaal beleid: «Het is dus belangrijk om aparte maatregelen alleen te treffen in die omstandigheden waarin ongelijke behandeling onmiskenbaar gerechtvaardigd en nuttig is. En die omstandigheden liggen nu juist in het begin van het integratieproces» (p. 3). Dit verklaarde dat in het WVC-beleid voorrang werd gegeven aan jonge allochtonen (en hun ouders) en nieuwkomers: beide groepen stonden immers aan het begin van hun integratieproces.

Bij het beleid voor allochtonen van 0 tot 18 jaar, werd nader onderscheid gemaakt naar leeftijdscategorieën, waarbij vooral de 0 – 6-jarigen en 6 – 12-jarigen aandacht kregen. Een enkele keer werd in de beleidsnota expliciet de aandacht gevestigd op kinderen van zigeuners en woonwagenbewoners. Daarnaast werden Antillianen, Arubanen en meisjes genoemd. Verder werd aandacht gevraagd voor jonge «risicogroepen»: «Daarbij gaat het om uitval uit het onderwijs (schooldrop-outs), uit de arbeidsmarkt (langdurige werkloosheid onder jongeren), maar ook uitval uit onze rechtsorde (criminaliteit)» (p. 22). Vastgesteld werd dat het hierbij zowel kon gaan om jongeren van de eerste als van de tweede generatie. Marokkaanse en Antilliaanse jongeren werden meerdere keren in deze context genoemd.

De doelgroep van nieuwkomers werd preciezer omschreven: «De doelgroep van het beleid zijn nieuwe, niet meer leerplichtige immigranten, die het risico lopen in een achterstandssituatie te geraken. Daarbij gaat het allereerst om nieuwkomers afkomstig uit Marokko, Turkije, Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba» (p. 9). Vervolgens werd gesteld dat ook nieuwkomers uit andere landen eventueel voor het integratieprogramma in aanmerking komen. Het was daarbij aan de gemeenten om te bepalen welke groepen in een achterstandspositie kunnen raken.

De keuze voor preventief beleid liet onverlet dat, indien noodzakelijk, ook aandacht besteed kon worden aan minderheden die al langer in Nederland verblijven. In *Investeren in integreren* stond bovendien dat de emancipatie van allochtone vrouwen bevorderd moest worden, met name via het beleid gericht op nieuwkomers, jeugdigen en hun ouders.

Tenslotte kwamen in de nota beleidsmaatregelen aan bod die gericht waren op allochtone gehandicapten, ouderen en lesbiennes en homoseksuelen.

Beleid

Vanuit het motto «voorkomen is beter dan genezen», gaf het ministerie voorrang aan preventief beleid. Hiervan verwachtte men dat «de huidige noodzaak om na een langer durend verblijf aparte, specifieke, vaak curatieve maatregelen voor allochtonen te treffen» (p. 3), werd teruggedrongen. Algemeen beleid genoot dus de voorkeur boven specifiek beleid. Via een activerend welzijnsbeleid wilde WVC barrières wegnemen, die een «optimale ontplooiing» belemmerden.

Het integratiebeleid bestond uit twee componenten. De ene component was op het individu gericht, en betrof het vergroten van voor ontplooiing nodige vaardigheden. De andere was een institutionele component, waarbij het openbreken van instituties voor minderheden centraal stond. Met name gemeenten dienden de verantwoordelijkheid voor dit beleid te dragen.

Het integratiebeleid werd nader uitgewerkt in vier beleidsprogramma's:

- integratie nieuwkomers;
- 0 – 18-jarigen;
- multiculturele samenleving;
- organisaties van en voor minderheden.

Integratie nieuwkomers

Gemeenten speelden een belangrijke rol bij de opvang van nieuwkomers. Zij dienden te bepalen welke groepen nieuwkomers, en vervolgens welke individuele personen, het risico liepen om in een achterstandpositie te raken. WVC vond dat de faciliteiten voor nieuwkomers goed dienden aan te sluiten bij hun behoeften, mogelijkheden en aspiraties. Van de immigranten werd op hun beurt een grote inzet verwacht. Benadrukt werd dat de opvang een meer verplichtend karakter moest krijgen, zoals bij nieuwkomers die zijn aangewezen op een uitkering reeds het geval was. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd afgesproken dat er in 1996 een sluitend opvangsysteem moest zijn, aldus *Investeren in integreren*. Het ministerie richtte zich onder meer op het geven van voorlichting, op het verhogen van de kwaliteit van inburgeringsprogramma's, ontwikkeling van goede materialen, deskundigheidsbevordering, verdere verbetering van het registratiesysteem en het laten verrichten van effectonderzoek.

0 – 18-jarigen

Het beleid voor 0–18-jarige allochtonen was gericht op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstand. Bij het realiseren van deze doelstelling dienden volgens WVC ouders, welzijnsinstellingen en minderhedenorganisaties ingeschakeld te worden. Een belangrijk beleidskader was het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVV), dat zich richtte op autochtone en allochtone kansarme kinderen. De afstemming tussen welzijnsbeleid en onderwijsbeleid was neergelegd in het Landelijk beleidskader Onderwijsvoorrang. In het beleid stonden projecten gericht op gezinnen, kwaliteitsverbetering in het onderwijs en buitenschoolse activiteiten centraal. Met name de gezinsgerichte projecten zoals Opstap kregen veel aandacht. Uitgangspunt was dat de aard van de begeleiding van kinderen door hun ouders moest veranderen om kinderen beter te equiperen voor het onderwijs. In dit verband worden ook emancipatoire doelen genoemd: naast de schoolse ontwikkeling van kinderen, was ook

de emancipatie in de samenleving van moeders en «buurtmoeders» met de programma's gediend.

Multiculturele samenleving

De nota richtte zich niet alleen op de integratie van minderheden, maar – in samenwerking met het ministerie van O&W ook op de samenleving als geheel, middels het programma «multiculturele samenleving». In het programma stond het streven naar een harmonieuze samenleving centraal. Het programma werd gemotiveerd vanuit de zorg voor de afnemende acceptatie van minderheden in de samenleving. Een groeiende groep mensen, aldus de nota, maakte zich zorgen over immigratie en bracht allerlei problemen daarmee in verband. «In de ogen van velen is Nederland te vol». Met het programma wilden de ministers ertoe bijdragen dat het draagvlak niet verder zou afbrokkelen, om te beginnen door middel van het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van participatie van minderheden op allerlei terreinen. Ten behoeve hiervan werd onder meer een bijdrage verwacht vanuit de steunfuncties en zelforganisaties.

Voorts wilden de ministers een visie op de multiculturele samenleving uitdragen waarin het welbevinden van de individuele mens centraal stond. «Het feit dat hij of zij leeft in een samenleving met een baaiend aan culturen moet meer als een uitdaging dan als bedreiging gezien worden». Vandaar dat de aandacht niet alleen moest uitgaan naar problemen, maar ook naar de voorbeelden waaruit blijkt dat het goed kon gaan. Het bevorderen van tweezijdige communicatie diende hier als belangrijkste middel. Vooral voor de gemengde bevolking in de concentratiewijken van de grote steden moest een «proces van werkelijk multicultureel samenleven» op gang komen «via een activerend en vitaliserend welzijnsbeleid» (p. 28–29).

Na de decentralisatie lag de verantwoordelijkheid voor het uitvoerend welzijnswerk bij gemeenten. Voor zichzelf zag het ministerie taken weggelegd ten aanzien van innovatie en kwaliteitsverbetering. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ging daarnaast de sociaal-culturele ontwikkelingen van buurten analyseren. Van algemene voorzieningen werd verwacht dat zij inspeelden op de multiculturele samenleving. Daarom schreef WVC door hem (mede) bekostigde instellingen aan met het verzoek aan te geven hoe zij binnen het bestaande budget rekening hielden met die samenleving.

Drie aandachtspunten van het ministerie werden bij het programma «multiculturele samenleving» nader geconcretiseerd. Het ging hierbij o.a. om de deelname van minderheden aan besturen en de versterking van intercultureel management.

In een paragraaf «Cultuur» werd gewezen op het belang van deelname van allochtonen op dit terrein. Het ministerie wilde stimuleren dat allochtone kunst- en cultuuruitingen onderdeel gingen vormen van het totale cultuuraanbod, en het wilde bevorderen dat allochtonen gingen participeren als kunstenaars en cultuurproducenten, publiek en bestuursleden. Gesteld werd dat het categoriale beleid ertoe heeft bijgedragen dat de tot dan toe genomen maatregelen nog een onvoldoende brede werking hadden gehad op de cultuurparticipatie door allochtonen. Bijzonder beleid moest derhalve gecompleteerd worden «door gelijkgerichte inspanningen vanuit de algemene voorzieningen» (p. 43).

Organisaties van en voor minderheden

Het ministerie van WVC wilde in 1994, vanuit het oogpunt van doelmatigheid, een betere bestuurlijke en inhoudelijke ordening van het stelsel van de organisaties van en voor minderheden. Zo stonden kwaliteits-

verbetering en decentralisatie van bovenlokale steunfuncties op de agenda. Deze steunfuncties werden gezien als belangrijke instrumenten bij de opvang en inburgering, en daarmee bij de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving. In de plaatselijke en regionale zelforganisaties waren, zo concludeert de nota, naast etniciteit ook religie, sekse en leeftijd toenemend bindende factoren geworden. «Deze ontwikkeling geeft de mate van inburgering in de Nederlandse samenleving weer» (p. 57). Ook de term emancipatie viel: zelforganisaties zijn daarvoor van belang, omdat zij zowel de mogelijkheid bieden «in eigen kring te wennen aan de Nederlandse maatschappij» als om «op te komen voor de belangen van de eigen groep» (p. 57).

Debat

Het debat over de WVC-nota vond plaats in samenhang met de Contourennota. De beide bewindslieden (Dijkstal, minister BiZa; Terpstra, staatssecretaris VWS) die deze nota's na de vorming van het eerste paarse kabinet verdedigden, benadrukten de continuïteit met het voorgaande beleid. Niettemin bleek uit de discussie dat beide bewindslieden en de aanwezige Kamerleden zich grote zorgen maakten over de verslechterde maatschappelijke situatie van migranten, een situatie waarop het voorgaande beleid geen adequaat antwoord had gegeven. VWS wilde de grote problemen die zich leken aan te kondigen voortvarend het hoofd bieden en in zijn keuze voor een nadruk op preventieve maatregelen ondervond het ministerie vanuit de kamer geen weerstand.

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

De richting die het ministerie van WVC (een later VWS) insloeg, sloot duidelijk aan bij het minderhedenbeleid zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken dat voorstond. Integratie in de kerninstitutes, waarbij voor WVC het onderwijs voorop stond, nam een prominente plaats in in het voorgestelde beleid. Verbetering van de sociaal-economische positie was dus voor de opvolger van het ministerie van CRM een belangrijk beleidsterrein geworden.

Beleidsmaatregelen betreffende de sociaal-culturele positie van leden van minderheidsgroepen zijn mede in dit licht komen te staan. Het gezinsgerichte beleid vormde daarvan het duidelijkste voorbeeld. Het was erop gericht ouders bij te sturen in hun voorbereiding op en begeleiding van kinderen in het onderwijs. Termen als cultuurverschil werden in de nota vermeden, maar dat de opvoeding diende te worden aangepast is duidelijk. Hier leek dus uitgegaan te worden van een zekere spanning tussen de (opvoedings)cultuur van minderheden en de eisen van het onderwijs.

Het ministerie uitte grote zorg over de toenemende onvrede onder het Nederlandse publiek. In overeenstemming met de beleidsvoorstellen in de Contourennota, werd het welzijnsbeleid daarom gericht op versterking van sociale cohesie. Om aan de afbrokkeling hiervan het hoofd te bieden verdienden «multicultureel samenleven», het tegengaan van discriminatie én het verhogen van de maatschappelijke participatie van minderheden alle aandacht. Ook zelforganisaties dienden hierin hun rol te spelen. Verhoging van de toegankelijkheid van bestaande voorzieningen bleef in dit verband eveneens van belang, mede om de deelname van allochtonen aan kunst en cultuur te bevorderen.

De term emancipatie viel in twee verschillende contexten. Enerzijds werden de gezinsgerichte programma's geacht de (individuele) emancipatie van vrouwen in de samenleving te ondersteunen. Het ministerie

bleef echter het uitgangspunt van groepsgewijze emancipatie eveneens trouw, en onderstreepte de rol van zelforganisaties mede in dit verband. In dit opzicht ging het ministerie dus niet geheel mee met de toenemende politieke twijfel hieromtrent. De erfenis van voorganger CRM, die ooit aan de wieg stond van het «met behoud van eigen identiteit» te combineren integratiebeleid, bleek dus nog niet helemaal afgezworen. Dit nam niet weg, dat met name de integratiebevorderende functie van zelforganisaties sterk werd benadrukt en dat emancipatie langs individuele weg ook voor WVC een belangrijk beleidsdoel was geworden.

4.6 Nota Kansen krijgen, kansen pakken (1997–1998)

Het tweede kabinet-Kok (1998- 2002) wilde een nieuwe impuls geven aan het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden. Er werd daartoe een minister aangesteld voor het Grotesteden- en Integratiebeleid (GSI). Het kabinet informeerde de Tweede Kamer over hoofdaccenten van dit beleid in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken*. In een terugblik constateerde GSI-minister Van Boxtel dat voortzetting van het oude beleid onvoldoende zou zijn. Met name stelde hij vast dat er «te weinig oog is geweest voor de inspanningen die het autochtone deel van de samenleving had te verrichten om de effecten van migratie te verwerken» (p. 1). Ook was er te weinig aandacht voor de diversiteit tussen en binnen etnische minderheidsgroepen. En tenslotte stelde hij verdeeldheid vast: «Of de aanduiding «multiculturele samenleving» ook het wenkend perspectief van het land vertolkt, is voortdurend onderwerp van discussie». In deze discussie koos hij zelf positie door op te merken dat migratie in cultureel opzicht verrijkend is voor de samenleving, zonder dat hij voorbij wilde gaan aan de grote problemen die migratie óók met zich meebracht. Want de nota stelde expliciet de vraag – als late echo van het WRR-advies van 1989 – of: «alle instituties voldoende toegerust zijn om steeds weer nieuwe immigranten op te nemen.» Na een expliciete vaststelling («Het is een onmiskenbaar feit dat Nederland een immigratieland is geworden en dat het zich moet instellen op een steeds groter wordende druk op het integratiebeleid», p. 2), riep de minister de vraag op wat het voor het zelfbeeld van het land en voor zijn instituties betekende om een immigratieland te zijn.

Doelgroepen

Het integratiebeleid richtte zich in het bijzonder op de grotere etnische minderheidsgroepen, te weten die met leden van Surinaamse, Turkse, Marokkaanse en Nederlands-Antilliaanse afkomst, met name de jongeren in de grotere gemeenten, en op vluchtelingen en asielgerechtigden.

Beleid

De primaire doelstelling van het integratiebeleid was de realisering van actief burgerschap voor leden van etnische groepen (p. 5). Burgerschap werd, zoals uiteengezet, als kernbegrip van het integratiebeleid beschouwd. Het beleid ging er vanuit dat alle burgers, dus ook leden van etnische minderheidsgroepen, primair zelf verantwoordelijk waren voor hun plaats in de samenleving en voor hun toekomst. Het integratiebeleid was erop gericht de condities te vervullen voor de ontplooiing en uitoefening van ieders burgerschap. Hierbij werd een inspanning verwacht van burgers, maar ook van instituties.

De nota opende met de volgende constatering: «Met alleen voortzetting van het staande beleid komen we er niet. Een nieuw elan is nodig om de

burgers, behorende tot zogeheten «oudere» en nieuwere minderheids-groepen hun talenten te laten ontplooiën» (p. 1). Met verwijzing naar een advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) werden etnische minderheden anno 1998 namelijk beschouwd als «verreweg de meest kwetsbare risicogroep, waarvoor het algemene instrumentarium niet of in onvoldoende mate voldoet» (p. 10).

Waaruit bestond het nieuw elan? Het kabinet wilde het *actief* burgerschap van leden van etnische minderheden meer dan voorheen op de voorgrond plaatsen. Gekozen werd voor het voeren van een actief integratiebeleid, weer met de nadruk op «actief». Meer concreet ging het om een intensivering van het beleid op «vitale terreinen» als onderwijs, werkgelegenheid, etnisch ondernemerschap en het tegengaan van discriminatie. Met behulp van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) werd het nieuwkomersbeleid verder ontwikkeld. Het enige relatief nieuwe speerpunt dat naast deze «oude» thema's genoemd werd, was een ongedwongen omgang van burgers met elkaar.

In de nota werd aangegeven op welke terreinen het grotesteden- en integratiebeleid vooral succes moest hebben:

- In de economische infrastructuur draait het om stadseconomie en werk, beheersing van de Nederlandse taal, een effectieve doorloop van onderwijs naar arbeidsmarkt, bijzondere aandacht voor de langdurig werkloze jongeren, ondersteuning van etnisch ondernemerschap (zie ook Eugelen 2002);
- In de fysieke infrastructuur gaat het om herstructurering van oude wijken: op het vlak van veiligheid en leefbaarheid van de woonomgeving, het voorkomen van marginalisatie, segregatie en criminaliteit;
- In de sociale infrastructuur betreft het de voorschoolse situatie van het kind in relatie tot zijn ouders en zijn omgeving, verhoging van de onderwijsresultaten, bestrijding van schoolverzuim en verbeterde handhaving van de leerplicht, een ontspannen samenleven op buurtniveau en uitbanning van elke vorm van discriminatie en vreemdelingenhaat.

Evenals in voorgaande jaren, lag in de periode 1999 – 2002 het zwaar-
tepunt van het integratiebeleid bij de lokale overheid. Door het grotesteden- en het integratiebeleid in één ministerspost aan elkaar te koppelen, werd echter expliciet onderstreept dat de rijksoverheid en de steden gezamenlijk beleid gingen voeren. Uitgangspunt was (en bleef) dat algemene voorzieningen en instrumenten naar evenredigheid toegankelijk moesten zijn. Intensivering voor specifieke categorieën vond plaats als algemeen beleid niet leidt tot het gewenste resultaat van evenredig nut. Grotestedenbeleid en integratiebeleid waren vormen van intensivering van algemeen overheidsbeleid.

In *Kansen krijgen, kansen pakken* werden de volgende vier actie-programma's onderscheiden:

- jeugd van etnische minderheden;
- bestrijding van werkloosheid;
- het voorkomen en bestrijden van vooroordelen, discriminatie en racisme;
- communicatie.

Net als in de voorgaande periode verleende de landelijke overheid dus weer voorrang aan beleid gericht op jeugdige leden van etnische minderheden, ditmaal in de vorm van een specifiek actieprogramma. Hierbij werd opnieuw bijzondere aandacht gevraagd voor de zorgelijke situatie van (een deel van de) Antilliaanse, Surinaamse, Turkse en Marokkaanse jongeren in de grote steden.

Verder valt op dat arbeid en bestrijding van discriminatie opnieuw hoog op de agenda stond. Communicatie was al eerder in het beleid aan de orde geweest, maar niet zo prominent als in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken*.

Het parlementaire debat

In de parlementaire debatten over deze nota bleken geen grote meningsverschillen tussen partijen – wel was sprake van veel ongeduld over uitblijvende resultaten van het beleid en onbegrip van de zijde van het parlement dat de nota zo weinig resultaatgericht leek te zijn. In dat verband werd regelmatig verwezen naar de evaluatie van de Algemene Rekenkamer van het integratiebeleid over de jaren 1996–1997. Daarin constateerde de Rekenkamer: «De belangrijkste conclusie (...) is dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over de werking van het integratiebeleid. Dit komt doordat in het merendeel van de 230 maatregelen die in de periode 1996–1997 van kracht waren ter bevordering van de integratie van minderheden, het beoogde doel niet duidelijk genoeg is geformuleerd. Bovendien wordt de werking van de maatregelen te weinig geëvalueerd. Slechts bij 3% van de maatregelen is geen van deze tekortkomingen aan de orde. (26 426, p. 5). Ook constateerde de Algemene Rekenkamer dat de verschillende maatregelen niet op elkaar aansluiten, hetgeen de vraag oproept naar de (in)effectiviteit van de coördinerende rol van de minister van grotesteden- en integratiebeleid. De minister leek niet gelukkig met het door de AR opgeroepen beeld dat er weinig (effectiefs) zou gebeuren. Zo stelde hij: «Er is geen land dat zoveel investeert in integratiebeleid» (26 333, nr. 9, p. 8). Niettemin was hij voornemens om, mede naar aanleiding van het AR-rapport, over te gaan tot instelling van een taskforce inburgering.

In haar evaluatie liet de Algemene Rekenkamer eveneens zien, dat 28% van de maatregelen beoogde emancipatievoorwaarden te scheppen (p. 20). De Rekenkamer liet zich kritisch uit over de vraag hoe de doelstelling van actief dan wel activerend burgerschap zich verhiel tot de sinds 1983 gehanteerde beleidsdoelstellingen, die zij als volgt samenvatte: «de totstandkoming van een samenleving waarin in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingsmogelijkheden hebben». Het ministerie had in een toelichting aan de AR aangegeven dat activerend burgerschap zowel middel als doel was. Activerend burgerschap moest als middel bijdragen aan de genoemde doelstellingen, daarnaast was het ook een precisering ervan. Hiermee werd de verschuiving naar de individuele burger en diens eigen verantwoordelijkheid opnieuw bevestigd.

De grote achterstand die bestond in de inburgering van nieuw- en oudkomers baarde ook de Kamer zorgen. Daarbij stak opnieuw de vraag de kop op welke rol is weggelegd voor zelforganisaties en welke plichten van migranten er tegenover hun rechten staan.

Opvallend was dat in deze discussie, mede naar aanleiding van adviezen van RMO en ROB, van verschillende zijden werd ingegaan op de levensbeschouwelijke aspecten van integratie, onder andere op de rol van imams. Minister Van Boxtel wilde graag een bredere discussie over deze aspecten, ook al omdat er over deze vraagstukken sprake was van politiek meningsverschil. Waar het CDA een positieve rol van moskeegemeenschappen (26 333, nr. 9, p. 4) benadrukte bij integratie, bleken de vertegenwoordigers van de VVD hier sceptischer tegenover te staan. Meer in het algemeen bleek de Kamer verschillend te denken over de rol van zelforganisaties. De minister stelde hierover: «De zelforganisaties van

migranten kunnen op tal van manieren een rol spelen bij het bevorderen van participatie van de eigen achterban in de Nederlandse samenleving. Die rol vloeit min of meer vanzelf voort uit de intermediaire functie van vele zelforganisaties. De meest geëigende rol daarbij is die van communicatieschakel tussen de Nederlandse samenleving en de eigen achterban» (26 333, nr. 3, p. 7).

In retrospectief valt hierbij op dat de minister een instrumentele opvatting huldigde over de rol van zelforganisaties; hij zong geen loflied op de beleving van eigen identiteit. Deze verandering ging sommige fracties echter nog niet ver genoeg, omdat zij betwijfelden of dergelijke organisaties wel een intermediaire rol vervulden. Sloten zij zich niet teveel af van de samenleving?

Het was onder meer deze vraag die centraal kwam te staan in wat genoemd wordt het «Scheffer-debat».

Het «Scheffer-debat»

In dit debat, dat werd aangezwengeld in een paginagroot artikel in NRC-Handelsblad van de hand van publicist Paul Scheffer in 2000 over het dreigende «multiculturele drama», stonden veel afgevaardigden stil bij de noodzaak om met name de sociaal-economische problematiek stevig aan te pakken. VVD en PvdA benadrukten in hun bijdrage het belang van goed onderwijs-, arbeidsmarkt- en inburgeringsbeleid. Het CDA daarentegen stond uitgebreid stil bij de sociaal-culturele dilemma's van multicultureel Nederland. De gebrekkige integratie van allochtonen hing volgens het CDA samen met de grote culturele afstand tussen met name moslims en de Nederlandse samenleving. Deze analyse, waarin sociaal-economische achterstand werd gekoppeld aan sociaal-cultureel «anders zijn», spoorde met die van Scheffer die een dergelijk verband ook had gesuggereerd. Hieronder geven we het debat kort weer, vooral met het oog op de verhouding tussen sociaal-economische en sociaal-culturele aspecten van integratie.

De heer Melkert (PvdA) relativeerde in eerste instantie de zwartgallige schets van Paul Scheffer. Melkert zei letterlijk: «Er wordt iedere dag meer bereikt dan de vorige» (70–7401). Niettemin constateerde hij tegelijkertijd dat «Paul Scheffer heeft blootgelegd dat er onzekerheid is of we de goede richting opgaan». Wat de goede richting was en wat de verkeerde, bleek uit de rest van zijn betoog en interpellatiedebatjes met Marijnissen (SP). Melkert zag grote sociaal-economische verschillen. Positief geformuleerd: «Aankomst van nieuwe groepen houdt het streven naar sociale gelijkheid actueel». Culturele verschillen en het elkaar niet meer tegenkomen van «zwarte» en «witte» inwoners werd door hem minder geproblematiseerd. Bij zwarte scholen was het vooral zaak om te investeren in kwaliteit. De heer Dijkstal (VVD) liet zich in gelijke bewoordingen uit. Hij gaf een positieve evaluatie van wat in de loop van de tijd is bereikt. Wel constateerde hij – in navolging van de Rekenkamer dat er een gebrek heeft bestaan aan concrete doelstellingen, concrete output, concrete resultaten. Daarom ook wilde hij het beleid richten op praktische kwesties: beter arbeidsmarktbeleid, beter onderwijs, betere inburgering. Hij hield zich verre van een verklaring voor het nog niet (volledig) slagen van het beleid in culturele termen. Wel was hij zelfkritisch over paars I, waarin hij minister van BiZa was: «In de vorige kabinetsperiode had er meer moeten gebeuren».

De Hoop Scheffer (CDA) legde andere accenten. Hij had vooral oog voor de, zijns inziens, gebrekkige culturele inburgering van migranten, waaronder een tekortschietende talenkennis. Hij merkte hierbij overigens

op dat het juist het CDA was geweest dat (al te) lang steun had gegeven aan zelforganisaties, ook als niet duidelijk was wat zij bijdroegen aan de integratie. Nu constateerde hij dat sommige zelforganisaties wel erg gericht waren (geweest) op de eigen kring en dus eerder een belemmering hadden gevormd voor «de» integratie. Naast deze zelfkritiek, sprak hij ook andere partijen aan. Hij stelde dat het beleid te lang vrijblijvend was geweest, ondanks de recente nadruk op plichten tegenover rechten. Naar zijn idee had «te lang een te grote mate van vrijblijvendheid in dit debat geheerst».

D66 deelde met de andere partijen de mening dat een zekere «culturele» aanpassing van migranten mocht worden verwacht; zoals anderen dienden ook zij zich aan de Grondwet te houden. Het ging niet alleen om een sociaal-economisch maar ook om een sociaal-cultureel probleem. Maar overigens zag De Graaf niets in een strategie van afgedwongen assimilatie: alsof de problemen met integratie in Frankrijk, waar zo'n régime heerst, kleiner zouden zijn. Hij meende dat het beleid te weinig had opgeleverd omdat er te weinig specifiek en teveel generiek beleid was gevoerd. Dus niet de beklemtoning in het beleid van cultureel anders-zijn was de oorzaak van de moeizame integratie van allochtonen (zoals het CDA meende), maar het gebrek aan specifieke maatregelen.

Rosenmöller (GroenLinks) plaatste «hoop tegenover een te massief geformuleerd cultureel drama». Hij accentueerde met de PvdA en de VVD de concrete sociaal-economische achterstand, ook al omdat hij meende dat de problemen niet veroorzaakt werden door cultuur maar door klassenverschillen. Hij wilde ook concreet zijn omdat het probleem niet zat in de formulering van de doelstellingen maar in de gebrekkige uitvoering. De SP stelde, bij monde van Marijnissen, dat het «minderheden/ integratiebeleid heeft gefaald». Wat de SP betreft bleek dit met name uit de bestaande segregatie: witte en zwarte buurten, witte en zwarte scholen. Als integratie het doel was en segregatie de praktijk dan was de integratie dus mislukt.

Minister Van Boxtel reageerde op de verschillende opmerkingen door vast te stellen dat de meerderheid van de Kamer de beleidsdoelstelling deelde dat het gaat om het bevorderen van actief burgerschap. Niemand was voor segregatie, maar ook niet voor assimilatie. Vervolgens wilde hij niet prioriteren of de bestaande problemen zijn veroorzaakt door sociaal-economische of sociaal-culturele factoren. Wel «is het een feit dat grote groepen van met name de eerste generatie te lang en te veel met hun rug naar de Nederlandse samenleving zijn gaan staan». Tegelijkertijd benadrukte hij dat wanneer migranten iets gemeenschappelijks hebben of doen, en als dit vrijwillig gebeurde, dit naar zijn idee niet per definitie haaks hoefde te staan op integratie. Buiten het parlement bepleitte Van Boxtel (2000) overigens, in reactie op Scheffers verdedigers, geduld ten aanzien van allochtonen, die volgens hem wel degelijk vooruitgang in hun positie lieten zien, zij het langzaam (gecit. in Prins, 2002).

Uit de rest van het debat bleek dat alleen het CDA in oorzakelijke zin een verband legde tussen de grote sociaal-economische problemen en een zekere culturele eenzelligheid van (sommige) allochtonen. De andere partijen hamerden vooral op praktische maatregelen, gericht op het bestrijden van achterstand dan wel achterstelling.

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

Onverkort bleef een krachtige aanpak van sociaal-economische positie gehandhaafd, door middel van verbetering van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, ditmaal met nog sterkere nadruk op de actieve rol van de individuele burger. Het begrip «actief burgerschap»

deed zijn intrede. Ook de context werd punt van aandacht; concrete maatregelen richtten zich eveneens op de fysieke infrastructuur van de oude wijken. Het voorschools beleid werd geplaatst in het kader van de sociale infrastructuur en leek daarmee, naast achterstandspreventie, ook bevordering van cohesie te moeten gaan dienen.

Klonk in voorgaande nota's de aanzwellende maatschappelijke onvrede vooral door in termen van zorg voor de cohesie en aandacht voor het multiculturele samenleven, in de eerste nota van de GSB-minister was het autochtone perspectief meer expliciet aanwezig. De minister riep zelfs de vraag op naar het zelfbeeld van het land, nu dat de facto een immigratieland was geworden. Hoewel dit wellicht de verwachting wekte dat in de nota ook bij culturele vraagstukken en dilemma's zou worden stilgestaan, was dit niet het geval. Eerder vormde de (negatieve) beeldvorming daarover een duidelijk punt van beleidsmatige aandacht.

Cultuurverschil, identiteitskwesies en de rol van zelforganisaties vormden onderwerpen waarover in de kamerdebatten veel stof opwoei. Het belang van de ontwikkeling van identiteit in eigen kring of van emancipatie op basis daarvan was hierbij in het geheel niet meer aan de orde.

Zelforganisaties werden alleen nog besproken in relatie tot hun integratieve functie. Daarover werden van de kant van VVD en CDA twijfels geuit. Cultuurverschil werd nu ook expliciet geproblematiseerd, met name door het CDA, in relatie tot integratie van minderheden en tot integratie tussen uiteenlopende bewoners in de concentratiewijken. De minister zelf stelde zich gematigder op: enerzijds hoefden zelforganisaties niet per definitie integratie in de weg te staan en anderzijds nam hij waar dat de kamermeerderheid geen assimilatie voorstond.

4.7 Integratie in het perspectief van immigratie (2001)

De laatst uitgekomen nota had deels een terugblikkende inzet: wat hadden de paarse kabinetten bereikt? Deels was het ook een aanzet om het beleid op een aantal punten nader uit te werken. Daarbij wordt integratie (opnieuw) uitdrukkelijk in het perspectief geplaatst van immigratie. Voor een voorspoedige integratie van de reeds aanwezige allochtonen is het noodzakelijk dat de immigratie meer in de hand wordt gehouden.

In *Integratie in het perspectief van immigratie* stelt het kabinet, dat Nederland de facto een immigratieland is. Om de immigratie en integratie goed te laten verlopen zijn grote inspanningen nodig. Met nadruk wijst de nota op het belang van wederkerigheid van integratie tussen de (nieuwe) etnische minderheden en de ontvangende samenleving. Want de onderlinge verhoudingen zijn problematisch geworden. «Immigratie en integratie staan sinds de vreselijke aanslagen op 11 september vorig jaar bijzonder voor het voetlicht. De eerste reacties en incidenten in ons land trokken een wissel op de veronderstelde tolerantie in ons land. Dankzij inspanningen van velen in wijken en buurten en van gemeenten, religieuze en maatschappelijke organisaties en overheidsinstellingen is het evenwicht in de samenleving behouden. Dat toont de spankracht van onze samenleving om kritische situaties aan te kunnen» (p. 4). Niettemin is het debat over immigratie en integratie volgens de nota confronterender van toon geworden. «Het maatschappelijke klimaat, de effecten van de aanslagen, de gebleken achterstanden in de kennis van het Nederlands en wellicht ook een te groot aandeel van leden van etnische groepen in de criminaliteitscijfers zijn daar debet aan. Op zichzelf is met die confrontatie niets mis, mits de democratische waarden en normen en wederzijds respect door een ieder in acht worden genomen en voor een ieder in gelijke mate gelden. Tegelijkertijd moeten we er voor oppassen, het brede integratiebeleid niet enkel te laten bepalen door de

discussie die plaatsvindt over de Islam en de plaats van deze religie in de westerse samenleving» (p. 4).

Doelgroepen

Als einddoel van het integratieproces ziet het kabinet «dat elke ingezetene zich binnen de Nederlandse democratische rechtsorde zelfstandig kan staande houden en als burger vrij en onbelemmerd kan participeren in de volle uitoefening van diens burgerrechten en -plichten». In verband met de toenemende heterogeniteit binnen voorheen homogene groepen wat betreft aspecten van structurele en culturele integratie «zal de relevantie van een naar etniciteit gestructureerd beleid voor de klassieke migrantengroepen dus in belang afnemen» (p. 31). Daarom zal niet langer op voorhand worden uitgegaan van veronderstelde achterstanden bij doelgroepen, maar «van de gebleken problematiek in haar sociale context», en worden specifieke instrumenten slechts ingezet indien en voor zover specifieke probleemsituaties daar om vragen.

Beleid

De minister stelt met nadruk dat Nederland zijn restrictief toelatingsbeleid handhaaft en samenwerking en harmonisatie van beleid in Europa nastreeft. Hij wijst ook op de Vreemdelingenwet 2000, die per 1 april 2001 in werking is getreden en zijn beoogd effect begint te krijgen. In deze wet zijn de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming aangescherpt. Maar niettemin blijven mensen ons land zoeken als plaats van vestiging. «De permanente instroom van mensen stelt forse eisen aan het absorptievermogen van ons land. Van vele instellingen, zoals op de terreinen van onderwijs, zorg, huisvesting, arbeidsmarkt, politie en justitie worden grote inspanningen gevraagd om immigratie en integratie goed te laten verlopen» (p. 3). Naast de toerusting van migranten, krijgt «de bevordering van interactie van alle burgers en bevolkingsgroepen en van toegankelijkheid van de instituties bijzondere aandacht» en ook «aan communicatie, gericht op alle bevolkingsgroepen wordt bijzondere aandacht gegeven» (p. 5).

Wat betreft het inburgeringsbeleid bevat de nota verschillende voorstellen voor aanscherping, zoals het vragen van een financiële bijdrage bij gezinshereniging en -vorming en de invoering van een contract waarmee gemeenten oudkomers tot deelname aan inburgeringsprogramma's kunnen verplichten. Ook wordt in dit verband naar de werkgevers gekeken: zij zouden (mogelijk ook in financiële zin) op inburgering van tijdelijke arbeidskrachten uit het buitenland kunnen worden aangesproken.

Verschillende maatregelen hebben betrekking op het bevorderen van toegankelijkheid van instituties, bijvoorbeeld het stimuleren van opname van allochtonen in besturen van culturele instellingen en van hun deelname aan het algemene vrijwilligerwerk. In dit kader valt ook de term «institutionele interculturalisatie», waarmee beoogd wordt dat instituties gelijkelijk hun diensten en producten aanbieden aan iedere ingezetene. De Wet Samen vervult hier mogelijk een functie doordat deze evenredigheid in het personeelsbestand stimuleert.

Voorts worden maatregelen voorgesteld om dialoog en ontmoeting te bevorderen op landelijk en lokaal niveau en staat ook «periodiek overleg met representatieve instanties van godsdienst en levensovertuiging over levensbeschouwelijke aspecten van het integratiebeleid» en «de totstandkoming van een representatief orgaan van islamitische stromingen» op de agenda. Verder zal verscherpt worden toegezien «op anti-integratieve

elementen en activiteiten, variërend van extreem-rechtse politieke tot radicaal-fundamentalistische religieuze stromingen die al dan niet uit het buitenland worden ondersteund. Daartegen wordt krachtdadig opgetreden. Hierin ligt een taak voor de BVD die op dit punt reeds zeer alert is. Voor wat de scholen aangaat heeft de Onderwijsinspectie bij haar toezicht op bijvoorbeeld onderwijsinhoud en pedagogisch leerklimaat ook extra aandacht voor mogelijk anti-integratieve elementen en activiteiten» (p. 5).

De nota bevat een korte uitweiding over het door de staatssecretaris van Cultuur in gang gezette diversiteitsbeleid. Dit beleid is er op gericht om de diversiteit in de Nederlandse cultuur te vergroten, onder andere door meer ruimte te maken voor kunstenaars met een niet-Nederlandse achtergrond, een diverser aanbod op podia en in musea en een toegankelijker maken van het culturele erfgoed van etnische groepen. Het in 2002 onthulde slavernijmonument vormt een van de resultaten van dit beleid. Ook heeft de staatssecretaris beleid ontwikkeld gericht op een «evenwichtige representatie van en een specifiek aanbod voor etnische minderheden in de media» (p. 38).

Debat

Sinds de commotie na het verschijnen van Scheffers artikel was het maatschappelijke debat over integratie en vooral de identiteitskwestie in een stroomversnelling geraakt, in die zin ook dat er steeds opener over «Nederland is vol» en over de Islam werd gesproken. De affaire naar aanleiding van uitspraken van imam El Moumni, die homoseksualiteit als een besmettelijke ziekte aanduidde, vormde in deze ontwikkeling een nieuwe stap, zoals Prins (2002) betoogt. Ook premier Kok en minister Van Boxtel lieten er geen twijfel over bestaan dat een grens was overschreden. Beiden, aldus Prins, bezigden de stevige taal die door «nieuw realisten», degenen die propageren dat «gezegd moest worden waar het op staat», werd geëist. «De vertrouwde Nederlandse strategie van pacificatie en overleg werd evenwel niet zomaar overboord gezet» (p. 49), want daarna organiseerde Van Boxtel een ontmoeting met een delegatie van moslims, ook om de noodzaak van dialoog te beklemtonen. De affaire luidde de opkomst in van een radicalere versie van het «nieuwe realisme». Pim Fortuyn zou niet lang daarna een van de meest welsprekende woordvoerders hiervan worden. Mede vanwege zijn manier van spreken over migranten en moslims behaalde de LPF bij de verkiezingen van mei 2002 een eclatante overwinning.

In het debat dat de kamer naar aanleiding van de nota *Integratie in het perspectief van immigratie* op 22 mei 2002 heeft gevoerd (28 198, nr. 5) is echter zeer weinig van deze stormachtige ontwikkelingen te bespeuren. Er wordt vooral veel aandacht besteed aan de inburgeringsprocedures en het belang van maatwerk daarbij, evenals aan de voorstellen om immigratie door gezinsvorming te beperken. De SP (Kant) betreurt het ontbreken van een plan om segregatie in het onderwijs tegen te gaan.

Aan de kwestie van de eigen identiteit en zelforganisatie worden naar verhouding weinig woorden besteed, maar enige aandacht is er wel. D66 (Ravesteijn) schaart zich achter de stelling van het kabinet dat eigen culturele organisaties van allochtonen zich niet in zichzelf moeten keren en vraagt of er over wordt nagedacht om deze eis op te nemen in de subsidievoorwaarden. PvdA (Belinfante) stelt dat bij migratie twee processen spelen: ontworteling en integratie. Op het snijvlak daarvan kunnen zich grote problemen voordoen, zoals de jeugdcriminaliteit laat zien. «Zelforganisaties kunnen op dat snijvlak een belangrijke rol spelen

en zullen daarin moeten worden gestimuleerd» (p. 4). CDA (Verburg) pleit voor een actievere rol van zelforganisaties bij inburgering. Nieuwkomers moeten zelf kunnen kiezen waar zij de inburgeringscursus volgen. Verschillende partijen breken een lans voor interculturalisatie van instellingen, waarmee ditmaal tevens de diverse raden worden bedoeld. D66 meent dat dit wellicht «de roep om een eigen adviesraad» kan doen verstommen (p. 10).

In zijn antwoord pleit de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid voor een fundamenteel doordenken van sociaal-culturele kwesties. Daarbij refereert hij aan de recente politieke ontwikkelingen: «De nadruk op de sociaal-economische component heeft ertoe geleid dat de sociaal-culturele component misschien, ook in de Kamer, te weinig ten fundamente is bediscussieerd in het kader van de samenhang tussen immigratie en integratie. Inderdaad staan de kranten daar vol van en praten de mensen op straat daarover. Welke opvattingen heeft men over elkaar? Hoever gaat de verdraagzaamheid? Hoe interpreteert men het normenkader van de Nederlandse wetgeving? Hebben mensen van buiten Nederland die hier lang of kort aanwezig zijn echt dezelfde burgerschapsrechten als aan autochtonen zijn toegekend? De komende periode zal de discussie hierover diepgaand moeten worden gevoerd» (p.16).

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

De aandacht voor verbetering van de sociaal-economische positie blijft ook in de laatste hier besproken nota onverkort gehandhaafd, en daarnaast ligt weer veel nadruk op inburgering. Het restrictiever wordende immigratiebeleid en verplichtender karakter van het inburgeringsbeleid lijken er op te wijzen dat de aanzwellende geluiden van onvrede vanuit de maatschappij niet zonder invloed op het beleid zijn gebleven.

De zorg van de minister over het veranderende maatschappelijke klimaat en de gevolgen ervan voor de sociale cohesie, heeft tevens tot een sterk accent geleid op maatregelen die de dialoog moeten bevorderen. In plaats van cultuurverschillen in het algemeen staan nu verschillen tussen islamitische en «westerse» normen en waarden in het brandpunt van de belangstelling.

In de aandacht voor de sociaal-culturele positie van leden van etnische groeperingen valt voorts een verschuiving naar het individuele niveau te constateren, zoals blijkt uit het beleid van de staatssecretaris voor Cultuur. In diens beleid vormen (culturele) uitwisseling en vergroten van toegankelijkheid van algemene voorzieningen een aandachtspunt. Beleidsmatige aandacht voor de groepsgewijze emancipatie van minderheden is, althans in het beleid zoals in de nota geëxpliciteerd, van het toneel verdwenen. Dit staat ongetwijfeld in verband met de sterke aandacht in het publieke debat voor het feit dat de eigen identiteit zich ook kan uiten door intolerantie, conservatisme en anti-integratieve tendensen. De El Moumni-affaire, die plaatsvond in het jaar dat de nota uitkwam, vormde een sprekend voorbeeld hiervan, evenals voor de toegenomen gevoeligheid voor dergelijke uitingen. De minister maakt door verschillende maatregelen duidelijk dat alert reageren op zowel anti-integratieve als rechts-extremistische uitingen volgens hem hoogst noodzakelijk is. Anderzijds valt evenwel op te merken, dat de zelforganisaties, juist ook die op religieuze grondslag, steeds belangrijker zijn geworden als gesprekspartners, en voorzover zij integratiegericht zijn, ook expliciet in die rol worden erkend.

4.8 Het kabinet-Balkenende

De scherpere en meer verplichtende toon van de laatste nota van het paarse kabinet wordt verder aangezet ten tijde van het kabinet-Balkenende. In het Strategisch Akkoord hebben de drie coalitiepartijen (VVD, CDA en LPF) inburgering, het tegengaan van segregatie, waarden en normen en preventief beleid inzake gemarginaliseerde jongeren tot vier speerpunten van het integratiebeleid verklaard. Het Integratiebeleid, dat in het nieuwe kabinet ressorteert onder de nieuwe minister van Vreemdelingenzaken en Integratie (Nawijn) op het ministerie van Justitie, benadrukt sterk de problematische zijde van cultureel verschil, in lijn met de veranderende posities in het debat die zich vanaf 1999 beginnen af te tekenen. Naast aandacht voor specifieke groepen (jongeren), is ook de aandacht voor fysieke, sociale én geestelijke scheiding van bevolkingsgroepen (segregatie) groter dan voorheen. Met name de territoriale concentratie van nieuwkomers en de afstand van allochtonen tot autochtone Nederlanders in sociaal-economische ontwikkeling, taal, cultuur en godsdienst wordt steeds meer als een probleem beschouwd. Door de val van het kabinet-Balkenende en de daarop volgende verkiezingen zijn de beleidsstukken uit deze periode geen onderwerp meer geweest van (uitgebreide) parlementaire behandeling. In deze bronnenstudie komt de laatste beleidsperiode voornamelijk aan de orde in het rapport over Wonen.

4.9 Het lokale niveau

In de afzonderlijke rapporten zal bij het beleid op het lokale niveau worden stilgestaan. Wat betreft het algemene integratiebeleid in de afgelopen decennia hebben wij in het kader van deze bronnenstudie geen diepgaande analyse kunnen maken van het beleid in verschillende gemeenten en het Rijksbeleid. Voorzover wij in vogelvlucht hebben kunnen nagaan, weerspiegelen de beleidsveranderingen op gemeentelijk niveau op den duur in grote lijnen de veranderingen in het Rijksbeleid. In de ene gemeente loopt men zelfs op vernieuwing van het rijksbeleid vooruit (denk aan de Rotterdamse Sociale Vernieuwing), in een andere gemeente houdt men wat langer aan beproefde uitgangspunten vast. Wat betreft het laatste decennium constateert het SCP (Kwekkeboom e.a., 2002) dat ook op lokaal niveau afscheid is genomen «van een specifiek minderhedenbeleid». Maar er lijkt de laatste jaren, zo blijkt uit ons bronnenonderzoek, niettemin sprake van een verschil tussen rijksbeleid en lokaal beleid daar waar het gaat om de waardering van «diversiteit»: «Daaronder worden (...) alle kwetsbare groeperingen geschaard waar extra aandacht aan gegeven dient te worden.» In sommige van de gemeentelijke nota's wordt de aanwezigheid van uiteenlopende groepen in de stad als een «verrijking» van de lokale samenleving beschouwd, een geluid dat we op landelijk niveau steeds minder vernemen.

Het SCP wijst erop dat zich een vreemde situatie ontwikkelt: «Het ontbreken van een specifiek minderhedenbeleid wil niet zeggen dat er geen activiteiten zijn voor deze doelgroep. Integendeel, verschillende programma's zijn vaak speciaal op hen gericht, zoals bijvoorbeeld buurtmoeders, opvang en introductie van nieuwkomers in een gemeente, VVE-trajecten, Opstapje, enzovoort. Wel heeft het tot gevolg dat er op dit terrein geen visie ontwikkeld is. Zo is er slechts de constatering dat er in de afgelopen jaren een grote diversiteit aan minderheden is gekomen. De voorheen dominante groeperingen van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse afkomst zijn aangevuld met

mensen uit Bosnië, China, Somalië, Ethiopië, enzovoort. Afgezien van de taken die in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers uitgevoerd moeten worden, ontbreekt een gericht beleid voor deze groeperingen.»

Dit geluid hebben we eerder gehoord en wel in de jaren zeventig. Ook toen was sprake van talloze beleidsinitiatieven, zonder een omvattende visie op de toekomst. Vanzelfsprekend is de situatie tussen toen en nu verder nauwelijks te vergelijken, al was het maar omdat de bewonerssamenstelling van de steden drastisch is veranderd. Maar de vraag naar de richting van het integratiebeleid vraagt juist door die veranderingen steeds om nieuwe, heldere antwoorden.

DEELRAPPORT 2

**Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van werk
en inkomen**

Deel A: Resultaten van het integratiebeleid op het gebied van Werk

Context	66
Ontwikkeling arbeidsmarktpositie allochtonen	69
Realisatie beleidsdoelstellingen	79
Interpretatie	81

Deel B: Resultaten van het integratiebeleid op het gebied van Inkomen

Context	86
Betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron	88
De (relatieve) hoogte van het arbeidsinkomen	89
Uitkeringen als voornaamste inkomensbron	93
De (relatieve) hoogte van de uitkeringen	95
Interpretatie	98

DEEL A: WERK

Resultaten van het integratiebeleid

CONTEXT

Arbeidsparticipatie wordt beschouwd als een van de krachtigste indicatoren van sociale integratie, terwijl ze tevens wordt gezien als voorwaarde daarvan. Dit lijkt tegenstrijdig, maar is het niet. We lichten dit toe. Sociale integratie omvat diverse dimensies, waarvan sociaal-economische of structurele integratie er een is. Deelname aan betaalde arbeid is volgens vele politici, zo blijkt uit het bronnenonderzoek, een belangrijke, zo niet de belangrijkste indicator van deze integratie. Daarmee is ze, op zichzelf beschouwd, een maatstaf voor sociale integratie. Tegelijkertijd echter heeft betaalde arbeid verstrekkende gevolgen voor individu en samenleving: betaalde arbeid zorgt bijvoorbeeld voor zelfstandige inkomensverwerving en voor sociaal contact (inclusief interetnisch contact), en draagt bij tot identificatie en binding met de samenleving. Als zodanig is arbeidsparticipatie een voorwaarde voor sociale integratie in de ruimste zin van het woord, dus inclusief culturele integratie.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de ruime aandacht voor bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen binnen het integratiebeleid, zeker verdedigbaar is. De hoofddoelstelling was allochtonen naar evenredigheid te laten deelnemen aan het arbeidsproces (Minderhedennota, 1983). Centraal stond de terugdringing van de werkloosheid naar het niveau dat geldt voor autochtonen met dezelfde relevante (arbeidsmarkt)kenmerken¹. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan het opleidingsniveau, naast factoren zoals de leeftijd en het geslacht, de werkervaring en wellicht de regio waarin men woonachtig is. Voor het beleid zelf, en voor de beleidsevaluatie, zou het aantrekkelijk zijn indien de arbeidsparticipatie van de doelgroepen volledig afhangt van het beleid. Zo is het echter niet. Arbeidsparticipatie is namelijk sterk contextafhankelijk. We zullen dit duidelijk maken door drie contextfactoren nader toe te lichten. Eerst echter merken we op dat de keuze van een relatieve maatstaf, evenredige arbeidsdeelname, verstandig is wanneer een absolute maatstaf (zoals het werkloosheidscijfer) te zeer afhankelijk is van externe factoren. De implicatie van deze keuze is echter wel dat werkloosheidscijfers op zichzelf geen uitspraak toelaten over de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Veranderingen in werkloosheidscijfers ondersteunen derhalve geen claims over het succes dan wel het falen van dit beleid. Om daarover uitspraken te doen is het nodig de mate van evenredigheid vast te stellen. We komen hierop terug.

Arbeidsmarktomstandigheden

De eerste contextfactor die hier aandacht verdient, betreft de arbeidsmarktomstandigheden. In een ruime arbeidsmarkt, zoals deze bestond in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, is het lastig om de arbeidsparticipatie van allochtonen te bevorderen. Het tegendeel geldt voor een krappe arbeidsmarkt; overtreft de vraag naar arbeid het aanbod, zoals eind jaren negentig en begin deze eeuw, dan krijgen (ook) allochtonen betere kansen – los van het gevoerde beleid. De arbeidsomstandigheden staan zelf weer onder invloed van de algemeen-economische ontwikkelingen. Een economische recessie, zoals nu dreigt, heeft direct effect op de arbeidsvraag. De werkloosheid neemt toe, en allochtonen zijn daarvan navenant vanwege hun aanbodkenmerken waarschijnlijk meer dan navenant het slachtoffer. Dit ondanks de intenties van het integratiebeleid, dat uiteraard wel een zekere mitigerende invloed kan hebben. Kijken we een laag dieper, dan is het van belang te constateren dat ons

¹ Naast terugdringing van de werkloosheid behoorde bevordering van het functieniveau van werkende allochtonen tot de beleidsdoelstellingen (zie bijv. het EMO-beleid). We zullen daaraan slechts heel kort aandacht besteden, omdat het accent net als in het beleid zelf ligt op de werkloosheidsbestrijding.

land vanouds een tamelijk «open» economie kent. Vanwege de sterke oriëntatie op handel en de belangrijke transportfunctie is onze economie gevoelig voor externe conjunctuurschommelingen. Nemen we ook dit in ogenschouw, dan is des te meer duidelijk dat de sturingskracht van het arbeidsmarktbeleid, meer in het bijzonder het integratiebeleid, beperkt is. We kunnen hier Bill Clinton citeren: «*It's the economy, stupid*».

Structuurverandering van de economie

Los van de conjunctuurbewegingen die hierboven zijn besproken, deed zich in ons land een economische structuurverandering voor. We delen dit met andere hoogontwikkelde westerse landen die de overgang meemaakten van een industriële naar een post-industriële samenleving. Kortweg komt dit proces in essentie hierop neer dat industriële activiteiten sterk terrein verliezen terwijl de dienstensector juist een krachtige groei doormaakt. Het gevolg van de opkomst van de diensteneconomie is dat andere eisen worden gesteld aan werknemers. Traditionele industriële vaardigheden raken overbodig, op het moment dat de vraag toeneemt naar nieuwe technisch-instrumentele en sociaal-normatieve vaardigheden die passen in de «kenniseconomie».

In dit verband is van belang dat een niet onbelangrijk deel van de eerste generatie van de «klassieke» allochtone bevolkingsgroepen naar ons land kwam als geworven arbeidskracht. De desbetreffende werving was geheel gericht op laaggekwalificeerde industriële functies. Doordat zulke arbeid direct beschikbaar was op het moment van werving, is niet of nauwelijks geïnvesteerd in deze arbeidsmigranten. Ze hebben evenmin op betekenisvolle schaal in zichzelf geïnvesteerd, in hun arbeidskwalificaties noch in hun taalbeheersing. Het wegvallen van de lagere industriële arbeid droeg in hoge mate bij tot de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid van deze eerste generatie. Het vergt enige tijd alvorens in de betrokken bevolkingsgroepen een veranderde arbeidsoriëntatie ontstaat, meer gericht op de dienstensector dan op industrieel werk. Vrouwen uit de tweede generatie blijken dit proces sneller te doorlopen dan de mannen, wat medeverklarend is voor de werkloosheid onder de laatsten (Veenman, 1998).

Voor het integratiebeleid, voor zover gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie, betekent de hierboven geschetste ontwikkeling dat lange tijd tegen de stroom in geroeid moest worden. Vanwege de aard van het probleem en de gevorderde leeftijd van veel van de arbeidsmigranten, is het nu waarschijnlijk realistisch om te spreken van een «lost generation».

Migratiebeleid

Integratiebeleid staat naast migratiebeleid. Het is dus niet hetzelfde, maar ondergaat er wel de invloed van. Migratiebeleid kan in dit licht als contextfactor worden voorgesteld. Het is bovendien een factor met een niet geringe betekenis, zoals uit een recente studie van Muus (2003) kan worden afgeleid. Terwijl vanaf eind jaren zeventig de werkloosheid toenam en vooral veel allochtonen buitenspel zette, hield ons land vast aan een restrictief remigratiebeleid en een ruimhartig immigratiebeleid. Dit blijkt bij een vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland. Door een actief remigratiebeleid is in dat land een deel van de werkloosheid geëxporteerd. Nederland koos daar niet voor, vooral om redenen van humaniteit en omdat een bevordering van de remigratie strijdig werd geacht met het op integratie gerichte minderhedenbeleid. Overwegingen van humaniteit lagen tevens ten grondslag aan het besluit om heel lang geen beper-

kingen op te leggen aan volgmigratie. Terwijl de werkloosheid hoog was, gingen de gezinshereniging en gezinsvorming gestaag door. We kunnen het ook zo zeggen: in plaats van werkloosheid te exporteren met behulp van remigratiebeleid, werd in ons land werkloosheid geïmporteerd door het gevoerde immigratiebeleid.

Het gaat er op deze plaats niet om het migratiebeleid te evalueren. Wel is het van belang te laten zien dat het welslagen van het integratiebeleid, gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen, een sterk negatieve invloed onderging van de «contextfactor» migratiebeleid. Terzijde merken we op dat bij de interpretatie van de resultaten van internationaal vergelijkend onderzoek (ook) met deze factor rekening gehouden moet worden. Het is te gemakkelijk, en zelfs onjuist, om verschillen in werkloosheid tussen landen direct toe te schrijven aan het gevoerde arbeidsmarkt- of integratiebeleid.

De kern van deze paragraaf is als volgt weer te geven. Hoewel het streven naar bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen rechtvaardigt dat gekeken wordt naar werkloosheidscijfers, leren deze ons niets over het effect van het beleid. Daarvoor zijn zulke cijfers te zeer afhankelijk van andere factoren die soms gunstig zijn voor het doelbereik, soms ongunstig. In beide gevallen is het onjuist om het resultaat toe te schrijven aan uitsluitend de werking van het beleid.

Hoofdconclusie

Werkloosheidscijfers zijn bij uitstek relevant voor een beoordeling van de effectiviteit van het integratiebeleid, omdat ze centraal stonden in dit beleid voor zover het de arbeidsmarktpositie van allochtonen betreft. Dat is ook terecht, want de werkloosheid¹ is een zeer krachtige indicator waarschijnlijk de krachtigste indicator – van deze positie. De bruto-arbeidsmarktparticipatie betreft het aandeel werkenden en werklozen op de potentiële beroepsbevolking, dat is: de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar. Als indicator van de arbeidsmarktpositie is ze niet goed bruikbaar. Immers, de participatiegraden van bevolkingsgroepen worden niet uitsluitend bepaald door arbeidsmarktomstandigheden. Andere beïnvloedende factoren zijn: – de onderwijsdeelneming, die vooral onder jongeren tot 27 jaar van grote invloed is op de bruto-arbeidsmarktparticipatie; – culturele factoren, die bijvoorbeeld van invloed zijn op de participatiegraden van vrouwen (ook los van de arbeidsmarkt-omstandigheden; vgl. Marokkaanse met Surinaamse vrouwen); – gezondheidsverschillen, die mede van invloed zijn op de mate waarin een beroep wordt gedaan op de WAO en die dus de bruto-arbeidsmarktparticipatie beïnvloeden; – institutionele factoren, die medebepalend zijn voor het aandeel 50+-ers dat actief is op de arbeidsmarkt. Kortom: wanneer we een uitspraak willen doen over de arbeidsmarktpositie van een groepering, dan moet een indicator worden gekozen die zomin mogelijk afhankelijk is van andere factoren dan de arbeidsmarktomstandigheden. De bruto-participatiegraad is in dit opzicht nauwelijks bruikbaar, want geeft hooguit een eerste indruk. De voornaamste conclusie van deze paragraaf is dat de werkloosheid van allochtonen sterk onder invloed staat van conjuncturele invloeden. Hierbij valt op dat allochtonen in het algemeen eerder dan autochtonen worden geraakt door een teruglopende economie, en later dan autochtonen profiteren van economisch herstel. Verklarend hiervoor is hun positie in de «aanbodrij»: allochtonen zijn oververtegenwoordigd achterin deze imaginaire rij. Dit wordt verklaard door het feit dat werkgevers de arbeidsproductiviteit van allochtonen gemiddeld lager inschatten, wat onder meer (maar niet uitsluitend) te maken heeft met het lage opleidingsniveau en de eenzijdige werkervaring van veel allochtonen. Naast conjunctuurinvloeden is de economische herstructurering van veel betekenis geweest voor de ongunstige arbeidsmarktpositie van veel allochtonen. Vooral laagopgeleiden met een sterke oriëntatie op laaggekwalificeerde industriële arbeid (denk aan de geworven arbeidskrachten) zijn duurzaam buitenspel komen te staan door het verdwijnen van dit type werkgelegenheid. Voor een belangrijk deel van de eerste generatie Turken en Marokkanen geldt zelfs dat gesproken kan worden van een «lost generation». Er is onvoldoende in hen geïnvesteerd en ook zijzelf hebben onvoldoende gedaan om kansrijk te zijn in de huidige kennisintensieve diensteneconomie. Het integratiebeleid, gericht op bevordering van de arbeidsdeelname van allochtonen, is niet opgewassen geweest tegen deze krachtige factor.

¹ Bij werkloosheid gaat het steeds om de geregistreeerde werkloosheid: iedereen die op het moment van de meting geen baan heeft, wel actief werk zoekt voor tenminste 12 uur per week, beschikbaar is om binnen drie weken een baan te accepteren en als werkzoe-kende is ingeschreven bij een arbeidsbureau/CWI.

De eerste wetenschappelijke studies

Afgezien van onderzoek onder Molukkers eind jaren vijftig (Ambonezen, 1959), was Van Amersfoort (1974) de eerste die wetenschappelijk onderzoek deed naar integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving. Hij signaleert een doorgaans lage positie van allochtonen in

de beroepshiërarchie en wijst op het gevaar daarvan: gemakkelijk ontstaat een negatief beeld over de betrokken bevolkingsgroepen. Volgens Van Amersfoort versterken institutionele mechanismen dit gevaar. De werving van uitsluitend laaggekwalificeerde arbeidskrachten noemt hij als voorbeeld. Bovendien voorziet hij dat mede door de beeldvorming allochtonen in een ruimere arbeidsmarkt, aan de orde in de beginjaren zeventig, meer dan evenredig slachtoffer zullen worden van de stijgende werkloosheid. Getuige zijn eigen beschrijving van de arbeidsmarktpositie van allochtonen, was dit toen echter nog geen actueel vraagstuk.

Eveneens in een proefschrift is het Heijke (1979) die de situatie in de tweede helft van de jaren zeventig beschrijft. Gezien de sterke stijging van de algemene werkloosheid sedert 1975, verwacht de lezer in deze publicatie een analyse van de werkloosheid onder allochtonen. Ze ontbreekt echter. De auteur meldt slechts dat de werkloosheid onder «gastarbeiders» ruim 8% bedraagt. Blijkbaar trok het vraagstuk in die jaren mede daardoor nog steeds weinig aandacht.

Dit verandert in de jaren tachtig. Hiervan getuigt de «Overzichtsstudie arbeidsmarktpositie minderheden» die Muus (1984) schreef in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het verschijnen van deze studie maakt duidelijk dat het thema intussen op de beleidsagenda is beland en dat er zodanig veel onderzoek is verricht dat een overzichtsstudie wenselijk en mogelijk is geworden. Toch wordt er pas in hoofdstuk 8 gesproken over de werkloosheid. De met het nodige voorbehoud gepresenteerde cijfers liegen er echter niet om. Terwijl het totale werkloosheidscijfer circa 8% bedroeg, was het bij de Antillianen circa 20%, bij de Surinamers bijna 30%, bij de Turken 33% en bij de Marokkanen en Molukkers 38%. Bij de Molukse jongeren zou het zelfs om bijna 50% werklozen gaan. Muus houdt bij deze cijfers wel steeds een slag om de arm, omdat de gegevensvoorziening gebreken vertoont. Daardoor is het bijvoorbeeld ondoenlijk om ontwikkelingen in de tijd te schetsen. Ook zonder nauwkeurige gegevens kunnen we echter vaststellen dat de werkloosheid onder allochtonen in het begin van de jaren tachtig naar grote hoogte is gestegen. Het is daarom niet verwonderlijk dat sedertdien beleidsmatig sterk wordt ingezet op bevordering van de arbeidsparticipatie.

In het proefschrift van Penninx (1988) staat de werkloosheid centraal als indicator van de arbeidsmarktpositie. Op grond van GAB-cijfers stelt hij vast dat de werkloosheidspercentages onder allochtonen ongeveer het drievoudige bedragen van het algemene werkloosheidscijfer in Nederland en dat ook de werkloosheidsduur hoger is dan bij andere ingeschrevenen. Bij het laatste zouden de Antillianen een gunstige uitzondering vormen (p. 68). Penninx constateert voorts dat de ingeschreven allochtone werkzoekenden een duidelijk lager opleidingsniveau hebben dan de autochtonen. We mogen aannemen dat dit een belangrijke verklarende factor is voor de relatief hoge en gemiddeld langdurige werkloosheid onder allochtonen. Anders gezegd: terwijl het lage kwalificatieniveau vooral de arbeidsmigranten kansen bood in de jaren zestig en zeventig, keert het zich tegen hen in de jaren tachtig. Behalve de recessie is de herstructurering van de Nederlandse economie hierop van invloed. Penninx zelf besteedt nauwelijks aandacht aan deze structurele factor en verwacht, net als Heijke in 1979, dat conjunctuurschommelingen de meeste invloed hebben op de arbeidspositie van allochtonen.

In het dissertatieonderzoek van Veenman (1990) wordt de werkloosheid van Molukkers geanalyseerd. Naast conjuncturele en structurele factoren wijst hij enerzijds op achterstelling en anderzijds op de arbeidsoriëntatie als met elkaar samenhangende factoren die mede van invloed zijn op de extreem hoge werkloosheid binnen deze bevolkingsgroep. De cijfers zijn genoemd bij de korte bespreking van Muus« overzichtsstudie.

Jaarlijkse rapportages

Door de toegenomen beleidsaandacht is de gegevensvoorziening intussen aanzienlijk verbeterd. Een belangrijke bijdrage hieraan leverde het monitoringsysteem «Toegankelijkheid en Evenredigheid» (*T&E*) dat in 1986 van start ging en aansloot op de informatiebehoefte die voortvloeide uit de Minderhedennota van 1983. De grondslag is gelegd in de SCP-publicatie «Evenredigheid en toegankelijkheid» (1984), waarna het ISEO van de Erasmus Universiteit Rotterdam sedert 1986 belast was met de uitvoering. Vanwege de tekortkomingen van de bestaande gegevensbronnen is sinds 1988 om de drie à vier jaar een grootschalig landelijk surveyonderzoek gehouden onder legaal hier verblijvende Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen, en onder een autochtone vergelijkingscategorie. Dit onderzoek staat bekend als de SPVA (survey Sociale Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen). De jaarlijkse rapportages omvatten, naast achtergrondstudies, tot 1994 de zogenoemde *Statistische Vademecums* die het ISEO uitbracht in samenwerking met het CBS. Het ISEO stelde SPVA-data beschikbaar, het CBS leverde gegevens aan uit CBS-statistieken. In 1994 kwam een einde aan deze samenwerking. Vanaf 1993 draagt het SCP door de uitgave van de *Rapportages minderheden* bij aan de reeks van publicaties. Op onderdelen wordt samengewerkt met het ISEO. Zo zijn de SPVA's uit 1998 en 2002 medegefinancierd door het SCP en is de inhoud van de vragenlijst door beide instellingen gezamenlijk bepaald. Voorts vervaardigde het ISEO tot nu toe de *Integratiemonitor* (edities in 2000 en 2002) en leverde het een bijdrage aan een van de Rapportages minderheden (editie 1997). Het CBS brengt sedert 1995 een eigen publicatiereeks uit onder de titel *Allochtonen in Nederland*.

Voor de schets van de arbeidsmarktpositie van allochtonen in Nederland maken we gebruik van gegevens uit T&E-publicaties, SCP-bronnen en de CBS-reeks. Met elkaar geven ze een omvattend en objectief beeld van de ontwikkelingen. Wel moet worden aangetekend dat de gegevens overwegend betrekking hebben op de grotere autochtone bevolkingsgroepen in ons land. Juist vanwege hun omvang kregen zij de meeste onderzoeks aandacht (o.a. in de SPVA's) en waren ze het best vertegenwoordigd in algemene statistieken (zoals de Enquête Beroepsbevolking van het CBS). Slechts tegen relatief hoge kosten kon met behulp van specifiek onderzoek informatie worden verzameld over kleinere groepen (zoals de Molukkers, de Zuid-Europeanen en recentelijk de asielgerechtigden). De hierna volgende gegevens betreffen dus grotendeels de grotere groeperingen. Voor ons doel is dit geen groot bezwaar omdat het integratiebeleid van de afgelopen decennia vooral op hen gericht was.

T&E-publicaties: Statistisch Vademecum

In het laatste Statistisch Vademecum (editie 1993/94) is een schets te vinden van de ontwikkeling in de arbeidsmarktpositie van allochtonen gedurende de periode 1987 tot en met 1993. Daartoe is gebruikgemaakt van zeven opeenvolgende jaargangen van de Enquête Beroepsbevolking (de EBB). Een bezwaar van deze gegevensbron is dat de identificatie van

allochtonen plaatsvond op basis van nationaliteit en geboorteland. In elk geval voor de Turken en de Marokkanen betekent dit dat de geleidelijk groeiende tweede generatie geheel buiten beeld bleef. Bovendien is de EBB een algemeen steekproefonderzoek waarin geen speciale voorzieningen zijn getroffen om allochtonen te laten deelnemen. Onder meer vanwege de taalproblemen moet daarom worden verondersteld dat in de EBB een belangrijk deel van de «onderkant van de steekproef» niet is bereikt. De consequentie hiervan is dat de situatie voor Turken en Marokkanen waarschijnlijk te gunstig wordt voorgesteld.

Voor de periode 1987–1994 is in het Statistisch Vademecum 1993/94 eerst de *bruto-arbeidsparticipatie* beschreven. Daarmee wordt bedoeld op het aandeel van de potentiële beroepsbevolking (iedereen tussen 15 en 65 jaar) dat daadwerkelijk op de arbeidsmarkt verschijnt, als werkende óf werkzoekende. Uit de cijferreeks blijkt dat de beroepsdeelneming onder autochtonen in de onderzochte periode is gestegen, vooral door de grotere instroom van vrouwen. Bij de allochtonen doet zich geen stijging voor. De cijfers voor de Turken, de Surinamers en de Antillianen/Arubanen fluctueren, terwijl ze voor de Marokkanen zelfs een dalend verloop laten zien. Alle genoemde groepen blijven qua bruto-arbeidsparticipatie vrij ver achter bij de autochtone Nederlanders, het sterkst geldt dit voor de Marokkanen.

De verklaring, niet gegeven in het Statistisch Vademecum, moet worden gezocht in:

1. culturele factoren die in het bijzonder bij de mediterrane verantwoordelijk zijn voor de zeer lage participatie van vrouwen;
2. de uitstoot van laaggekwalificeerde arbeid die vooral veel ouderen in de WAO deed belanden;
3. de «ontmoedigingseffecten» die ontstaan wanneer de werkloosheid stijgt en het steeds moeilijker wordt een baan te vinden.

De beide laatste factoren speelden zonder twijfel ook bij de autochtone Nederlanders, maar naar verhouding minder sterk dan bij de allochtonen die vanwege hun gemiddeld lage opleidingsniveau kwetsbaarder waren in een krimpende markt.

Vervolgens is gekeken naar de *netto-arbeidsparticipatie*: de feitelijke deelname aan betaalde arbeid, dus het aandeel werkenden, als percentage van de potentiële beroepsbevolking. Wat dan direct opvalt, is dat het verschil tussen de allochtonen en de autochtonen groter is dan bij de bruto-participatie. Dit betekent dat de allochtonen vaker werkloos waren, ook wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat ze in mindere mate op de arbeidsmarkt verschenen. De Surinamers en de Antillianen/Arubanen bleven nog het dichtst in de buurt van de autochtonen, en bovendien zijn het deze drie groeperingen die een geleidelijke stijging van de netto-arbeidsparticipatie lieten zien. De Turken en de Marokkanen bleven verder achter, terwijl de trend eerder neigde naar een daling dan naar een stijging van de netto-arbeidsparticipatie. Vooral bij de Marokkanen was deze participatie bijzonder laag. Ze daalde in 1993 tot onder de twintig procent, wat betekent dat in dat jaar minder dan één op de vijf Marokkanen in de leeftijd van 15 tot 65 jaar een baan had van 12 uur of meer per week. Het laat zich raden dat dit consequenties heeft voor de inkomenspositie.

Ten slotte bevat het Statistisch Vademecum 1993/94 gegevens over de ontwikkeling van de *geregistreeerde werkloosheid* in de periode 1987–1993. Bij de autochtone Nederlanders was er tot 1991 sprake van

een geleidelijke daling, waarna zich in 1992 een stabilisatie en na 1992 een stijging voordeed. De geregistreeerde werkloosheid van Surinamers en Antillianen/Arubanen lag op een hoger niveau dan bij de autochtone Nederlanders, maar er is in grote lijnen wel sprake van een dalende tendens. De cijfers voor de Turken en de Marokkanen zijn het ongunstigst; ze zijn het hoogst en blijven het hoogst gedurende de gehele onderzochte periode. Bovendien vertonen ze soms sterke fluctuaties, wat door de onderzoekers mede wordt toegeschreven aan vertekeningen als gevolg van de manier van onderzoeken. Hoe het ook zij, de geschetste ontwikkelingen doen zeker bij de mediterrane groeperingen vermoeden dat de beleidsdoelstellingen in de onderzochte periode niet zijn gehaald. In de volgende paragraaf komen we hierop terug.

T&E-publicaties: trendstudies

Een tweede T&E-bron, naast de Statistische Vademecums, wordt gevormd door twee zogenoemde trendstudies van het ISEO. De eerste (Veenman, 1994) betreft de periode 1983 tot en met 1991 en is gebaseerd op uiteenlopende gegevensbronnen, waaronder de SPVA's uit 1988 en 1991. De tweede (Veenman, 1999) betreft de periode 1991 tot en met 1998 en is gebaseerd op de SPVA's van 1991, 1994 en 1998. Alvorens de uitkomsten te schetsen, merken we op dat de SPVA niet de bezwaren kent die aan de EBB verbonden zijn. De identificatie van allochtonen vindt plaats op grond van het geboorteland van de persoon zelf en dat van zijn of haar ouders, waardoor ook de tweede generatie in beeld komt en er geen vertekeningen kunnen ontstaan als gevolg van naturalisaties. Bovendien is het een specifiek onderzoek dat door een aantal bijzondere voorzieningen (o.a. de vertaling van de vragenlijsten, de matching naar etnische herkomst van respondenten en interviewers) veel beter aansluit bij de onderzoeksgroepen en daardoor in mindere mate het risico loopt van een sterk vertekende non-respons¹. Het onderzoek richt zich vooral op de grotere steden, met veel allochtone ingezetenen. Bij externe validaties is echter steeds gebleken dat de gegevens over de allochtone groepen als «landelijk representatief» kunnen worden beschouwd (zie o.a. Martens, 1999). Dit geldt vanwege de urbane vertekening niet voor de gegevens over de autochtonen die in dezelfde gemeenten zijn geïnterviewd. Zij worden dan ook uitsluitend gebruikt als referentiecategorie.

Zoals gebruikelijk in arbeidsmarktonderzoek, begint Veenman de beide trendstudies met een schets van de *bruto-arbeidsparticipatie*. De bevindingen voor de periode 1983–1992 wijken iets af van de zojuist besproken EBB-uitkomsten. Nu komt naar voren dat niet uitsluitend de Marokkanen, maar ook de Turken een negatieve tendens laten zien². In het begin van de jaren tachtig kenden de Turken zelfs een hogere bruto-arbeidsparticipatie dan de autochtone Nederlanders, enerzijds door de hoge arbeidsdeelname van de Turkse mannen, anderzijds door de toen nog lage arbeidsdeelname van de autochtone vrouwen. De grote uitstoot van het oudere deel van de Turkse mannen, sterk georiënteerd op laaggekwalificeerde industriële arbeid, verklaart de ongunstige tendens gedurende de bijna tien jaar van begin jaren tachtig tot begin jaren negentig. Hetzelfde geldt trouwens voor de eerste generatie Marokkaanse mannen. Bij hen blijven de vrouwen op een zeer laag niveau participeren. De uitkomst voor de Surinamers is gunstiger dan volgens de EBB; er blijkt sprake te zijn van een stijgende bruto-arbeidsparticipatie, mede als gevolg van de gestegen instroom op de arbeidsmarkt van de Surinaamse vrouwen. Door twee onderzoeken onder Molukkers bij de vergelijking te betrekken (uit 1985 en 1990), kan Veenman voorts vaststellen dat hun

¹ In de Rapportage minderheden 2001 van het SCP, geschreven door J.M. Dagevos onder de titel «Meer werk», is op blz. 11 een vergelijking gemaakt van de werkloosheidspercentages voor 1998 van de EBB en de SPVA. De SPVA komt consequent tot hogere cijfers, het sterkst bij de Turken en de Marokkanen. Dit bevestigt dat het CBS in zijn enquête vooral bij deze groepen moeite heeft de «onderkant van de steekproef» te bereiken.

² Dit verschil met de EBB-uitkomsten houdt zeer waarschijnlijk verband met de grotere mate waarin bij de SPVA lageropgeleiden zijn bereikt.

bruto-arbeidsparticipatie is gestegen. Toch blijven alle hier besproken allochtone groeperingen duidelijk achter bij de autochtone Nederlanders die in de periode 1983–1992 een toename van de bruto-arbeidsparticipatie lieten zien, vooral als gevolg van de grotere beroepsdeelname van de vrouwen.

Voor de periode 1991–1998 valt vooral de algemeen groeiende bruto-arbeidsparticipatie van de vrouwen op. Ze doet zich dus niet uitsluitend voor bij de autochtone Nederlanders, maar ook bij de Caribische groepen en bij de Marokkanen. Alleen bij de Turken is de beroepsdeelname van de vrouwen ongeveer gelijk gebleven. Deze algemene ontwikkeling staat onder invloed van factoren als de voortgaande emancipatie, de kanstoename van vrouwen in een diensteneconomie en (bij de allochtonen) de opkomst van de tweede generatie die in het algemeen meer georiënteerd raakt op de omringende samenleving. Voor de eerste generatie mannen pakte de opkomst van de diensteneconomie veel minder gunstig uit, vooral binnen de mediterrane groepen. In de jaren negentig zien we dit terug in een verdere daling van de bruto-arbeidsparticipatie bij de Marokkaanse en vooral de Turkse mannen. Hierop is echter ook van invloed de langere onderwijsdeelname van de tweede generatie jonge mannen; een op zichzelf gunstige ontwikkeling die zich op de arbeidsmarkt in eerste instantie vertaalt in een lagere beroepsdeelname binnen de potentiële beroepsbevolking.

Al met al blijven de allochtonen door de voortgaande stijging van de bruto-arbeidsparticipatie onder de autochtone Nederlanders, op dit vlak nog steeds ver bij hen achter.

Zonder nader in te gaan op de netto-arbeidsparticipatie bespreekt Veenman in de beide trendstudies direct de ontwikkeling van de *werkloosheid*. In 1994 gebruikt hij hiervoor uiteenlopende databronnen. De algemene conclusie is dat zich een relatieve verslechtering van de positie van allochtonen heeft voorgedaan. In 1983 was hun werkloosheid (per groepering enigszins verschillend) 1,8 tot 3 keer zo hoog als onder de autochtonen, in 1990–91 was ze 2,4 tot 5 keer hoger. Dit versterkt de eerdere indruk dat in deze periode de beleidsdoelstelling niet is gerealiseerd. Uitsluitend voor de Molukkers is een andere conclusie te trekken. Bij hen daalde het werkloosheidscijfer tussen 1983 en 1991 van circa 40% naar 17%. Dit is enerzijds het gevolg van demografische ontwikkelingen (ingroei van de tweede generatie ten koste van de eerste generatie en nauwelijks immigratie) en anderzijds van specifieke beleidsmaatregelen. Het zogenoemde Duizendbanenplan voor Molukkers heeft aantoonbaar gunstige gevolgen gehad voor de arbeidsmarktpositie van deze groepering (Veenman en Martens, 1991).

Voor de periode 1991–1998 constateert Veenman voor alle onderzochte allochtone groeperingen een gunstige werkloosheidsontwikkeling. Terwijl de werkloosheid onder autochtonen daalde met 3 procentpunten (van 7% naar 4%), bedroeg de daling bij de allochtonen tussen 13 (bij de Turken) en 18 procentpunten (bij de Antillianen/Arubanen). De Surinamers en de Marokkanen nemen een tussenpositie in met elk 16 procentpunten daling. Deze ontwikkeling is geheel in lijn met de theorie over «labourqueuing». De arbeidsmarkt wordt daarbij voorgesteld als bestaande uit twee imaginaire rijen; enerzijds van banen, geordend naar de mate van aantrekkelijkheid, met de aantrekkelijkste banen vooraan en de minst aantrekkelijke achteraan, en anderzijds de arbeidskrachten, geordend naar (verwachte) productiviteit, met de meest productieven vooraan en degenen die het minst productief worden geacht, achteraan. Wanneer tijdens een recessie de vraag naar arbeid daalt, verdwijnen de minder aantrekkelijke banen het eerst en raken degenen achterin de aanbodrij het

snelst werkloos. Dit overkwam de allochtonen vanaf het einde van de jaren zeventig, vanwege hun ongunstige arbeidskwalificaties en door de negatieve beeldvorming (zie de eerdere samenvatting van Van Amersfoort, 1974). Toen begin jaren negentig de werkgelegenheid toenam, waren eerst de autochtonen aan de beurt om (weer) aan het werk te komen. Bij de verdere banengroei in de tweede helft van de jaren negentig was het vooral de beurt aan de allochtonen. Dit weerspiegelt zich in de zojuist besproken cijfers.

Toch is de gunstige trend nog geen reden tot juichen. Veenman laat dit zien door ook het verhoudingscijfer tussen het autochtone en het allochtone werkloosheidscijfer te berekenen. Dan blijkt dat de relatieve werkloosheid uitsluitend bij de Caribische beroepsbevolking duidelijk is gedaald (van 3,7 naar 2,5 bij de Surinamers en van 4,4 tot 3,25 bij de Antillianen/Arubanen). Bij de Marokkanen is de daling verwaarloosbaar (van 5,1 naar 5,0), terwijl er bij de Turken zelfs sprake is van een lichte stijging van het verhoudingsgetal (van 4,4 naar 4,5). Toch is ook bij hen de werkloosheidsdaling in procentpunten vrij fors te noemen (13). Dit maakt duidelijk dat het verhoudingsgetal, meer dan eens gebruikt in de beleidsdiscussies, aan betekenis verliest wanneer extreme waarden worden benaderd. Voor het jaar 1998 zouden we immers kunnen volhouden dat de situatie voor de allochtonen even ongunstig is als in het jaar 1991, omdat de werkloosheid nog altijd 4,5 à 5 keer zo hoog is als onder autochtone Nederlanders. Dit doet echter geen recht aan de forse daling van de allochtone werkloosheid in procentpunten, veel forsere dan bij autochtonen. Niettemin moeten we vaststellen dat de oververtegenwoordiging in de werkloosheid vooral bij de Turken en de Marokkanen nog steeds groot is.

Omdat de *jeugdwerkloosheid* onder allochtonen in 1998 opvallend hoog was, besteedde Veenman daaraan afzonderlijk aandacht. Hij concludeert dat er in de jaren negentig sprake is van een groeiende achterstand. Bij de Antillianen/Arubanen komt deze verslechtering vrijwel geheel op het conto van de jonge vrouwen, wat uitzonderlijk is en toegeschreven kan worden aan de buitengewoon ongunstige (arbeidsmarkt)kenmerken van recentelijk geïmmigreerde jonge vrouwen uit deze bevolkingsgroep. Voorts is opvallend dat de werkloosheid onder de Marokkaanse jongeren pas sedert 1994 begon af te nemen, terwijl de daling bij de andere allochtone groeperingen zich reeds in 1991 inzette. Per saldo komen de Marokkaanse jongeren over de gehele periode echter op een zelfde daling uit als de Turkse jongeren. De Caribische jongeren laten een forsere daling zien, maar blijven toch achter bij de autochtone jongeren. Dit leidt tot de hoofdbevinding van een groeiende achterstand voor allochtone jongeren.

Ter afsluiting kijkt Veenman naar ontwikkelingen in de *werkloosheidsduur*. Zijn voornaamste conclusie is dat er voor bijna alle categorieën (bevolkingsgroepen, onderscheiden naar geslacht) sprake is van een toename van het aandeel langdurig werklozen (> 2 jaar zonder baan). In combinatie met het gegeven dat voor alle groeperingen de omvang van de werkloosheid is gedaald, duidt dit op «afroming» van het werklozenbestand. Dit is geheel in overeenstemming met de theorie van «labour-queuing». Het is bepaald geen gunstige ontwikkeling, omdat ze duidt op het ontstaan van een harde kern van de werkloosheid. Dit wordt bevestigd met paneldata uit de SPVA: van de 2 900 personen die in 1994 werkloos waren, is bijna 40% in 1998 nog (of weer) werkloos. Voor deze categorie is het zelfs in een periode van forse banengroei blijkbaar onmogelijk om een

baan te vinden (respectievelijk te behouden). Het is een verschijnsel dat extra aandacht vereist (zie Veenman, 1998).

SCP-studies: Rapportage minderheden

Zoals gezegd, brengt het SCP sedert 1993 de Rapportage minderheden uit. Het zijn publicaties met een variërend hoofdthema, maar vrijwel steeds ook met uitgebreide aandacht voor de arbeidsmarktpositie van allochtonen. Hoewel een echte trendstudie geen deel uitmaakt van de rapportages, zijn er voor ons doel wel interessante gegevens aan te ontleen.

Zo bevat de Rapportage minderheden 1996 een schets van de ontwikkeling van de *absolute aantallen werklozen* binnen verschillende bevolkingsgroepen in de periode 1987 tot en met 1994. Hiertoe is gebruik gemaakt van EBB-cijfers, wat impliceert dat enig voorbehoud nodig is. Toch zijn de resultaten het vermelden waard. Zo blijkt dat de licht dalende werkloosheidspercentages voor Turkse en Marokkaanse mannen in absolute aantallen neerkomen op een stijging met een factor van ongeveer 1,75. Tegelijkertijd geldt dat de daling van het werkloosheids-cijfer onder Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse mannen met zo'n 10 procentpunten nauwelijks een vermindering van het absolute aantal werklozen impliceert. De groei van de beroepsbevolking ligt ten grondslag aan deze schijnbaar tegenstrijdige uitkomsten. Al met al vormden de 93 600 werklozen uit alle allochtone bevolkingsgroepen (exclusief EU- en VS-onderdanen) in 1994 ruim 17% van het totale bestand van werklozen in ons land.

Een ander belangwekkend aspect van de SCP-studies is dat zij tevens betrekking hebben op de zogenoemde «nieuwe» migrantengroepen, hoofdzakelijk bestaand uit vluchtelingen en asielzoekers. In de Rapportage minderheden 1999 wordt over hen gemeld dat in afwijking van de andere allochtone bevolkingsgroepen de werkloosheid rond het midden van de jaren tachtig niet is gedaald, maar constant is gebleven. Het SCP merkt hierbij op dat het om snel groeiende groeperingen gaat die de Nederlandse taal (nog) niet voldoende beheersen. Het kost hun veel moeite om werk te vinden, zeker op het eigen opleidingsniveau (p. 295). Het toenemende numerieke belang van deze bevolkingsgroepen en hun bijzondere positie rechtvaardigen dat in 2003 een SPVA wordt gehouden onder de grotere «nieuwe» migrantengroepen in ons land. Spijtig genoeg is dit te laat om de gegevens voor dit bronnenonderzoek te kunnen gebruiken.

De Rapportage minderheden 2001, gepubliceerd onder de titel «Meer werk», bevat een schets van ontwikkelingen in de periode 1990 tot en met 2000. Daartoe is gebruik gemaakt van EBB-gegevens, wat impliceert dat opnieuw enig voorbehoud moet worden gemaakt bij de uitkomsten. De data zijn echter wel bruikbaar voor een schets van de algemene ontwikkelingen, en dit is precies zoals het SCP ze gebruikt.

De *bruto-arbeidsparticipatie* blijkt in de onderzochte periode bijna continu te zijn toegenomen bij de groeperingen met de hoogste arbeidsdeelneming: autochtone Nederlanders en Surinamers. Bij de laatste groeide de participatiegraad van 54% in 1990 tot 69% in 2000. Bij de Antillianen/Arubanen vond in dezelfde periode een lichte stijging plaats. Bij de Turken veranderde weinig, terwijl de Marokkanen een gestage groei laten zien. Deze brengt hen uiteindelijk op hetzelfde niveau van beroepsdeelneming als de Turken. Toch blijven ze ver achter bij de andere bevolkingsgroepen, vooral als gevolg van de lage arbeidsparticipatie van

vrouwen. Binnen de categorie allochtonen uit niet-geïndustrialiseerde landen (o.a. vluchtelingen en asielzoekers) nam de bruto-arbeidsparticipatie af. Dit kan vooral verklaard worden uit de voortgaande instroom van «nieuwkomers» die hun plek in de Nederlandse samenleving moeten zien te vinden. Deze migratiefactor heeft eveneens invloed gehad op de Antilliaanse/Arubaanse bevolkingsgroep.

De *werkloosheidsgegevens* die het SCP in 2001 rapporteert voor de periode 1990 tot en met 2000 komen sterk overeen met de gegevens die Veenman (1999) publiceerde voor de periode 1991 tot en met 1998. De werkloosheid beweegt voor alle groeperingen mee in het ritme van de conjunctuur, met voor de allochtonen in het algemeen een vertraagde reactie bij economisch herstel. Toch is de werkloosheid onder allochtonen over het gehele decennium beschouwd, fors teruggelopen. Dit geldt het sterkst wanneer de daling in procentpunten wordt weergegeven. Het SCP baseert hierop de conclusie dat «de door het kabinet gewenste halvering van het werkloosheidsverschil tussen autochtonen en minderheden (...) reeds in 2000 (is) gerealiseerd, terwijl de periode tot en met 2002 voor de realisatie van deze doelstelling was gereserveerd» (p. 14). Het SCP plaatst hierbij wel twee kanttekeningen. Allereerst blijft de relatieve werkloosheid onder allochtonen hoog: Turken, Surinamers en Antillianen/Arubanen zijn drie en Marokkanen zelfs vier keer zo vaak werkloos als autochtone Nederlanders. Daarnaast hebben vooral de Turken en Marokkanen hun positie pas kunnen verbeteren toen het reservoir aan andere arbeidskrachten uitgeput raakte. Hieruit wordt afgeleid dat allochtonen, in het bijzonder Turken en Marokkanen, achterin de aanbodrij staan en dus kwetsbaar zijn. Het SCP spreekt hier van «selectiviteit» van de arbeidsmarkt, die onder meer tot uiting komt in hogere werkloosheidspercentages voor allochtonen dan voor autochtonen, ook wanneer zij een zelfde opleidingsniveau bezitten. Deze selectiviteit uit zich tevens in het onderscheid dat tussen de allochtone groeperingen bestaat: Surinamers en Antillianen/Arubanen komen bij een gelijk opleidingsniveau eerder aan een baan dan Turken en Marokkanen. In paragraaf 4 gaan we nader in op de reden hiervan.

CBS-studies: Allochtonen in Nederland

Sedert 1995 brengt het CBS op basis van zijn eigen databestanden jaarlijks de publicatie «Allochtonen in Nederland» uit. Aandacht voor de arbeidsmarkt maakt er een vast onderdeel van uit. De gebruikte gegevens zijn hoofdzakelijk afkomstig uit de Enquête Beroepsbevolking. De kenmerken en beperkingen van de EBB zijn eerder aangegeven, terwijl de voornaamste bevindingen al zijn vermeld bij de bespreking van de Statistische Vademecums en de Rapportage minderheden van het SCP. We zullen daarom slechts kort ingaan op de eigen reeks van het CBS, en ons beperken tot enkele centrale aanvullende gegevens.

Wat dan de bruto-arbeidsparticipatie en de werkloosheid betreft, signaleert het CBS een identieke ontwikkeling als eerder beschreven. Richten we ons op de *werkloosheid*, dan zien we een daling van een gemiddeld drie keer zo hoge werkloosheid als bij autochtonen in 1994 en 1995 (CBS, 1996) via een 2,5 keer zo hoge werkloosheid in 1996 (CBS, 1997) tot een ruim twee keer zo hoge werkloosheid in 2001 (CBS, 2002). Dit laatste cijfer geldt voor de Turken, Surinamers en Antillianen/Arubanen. De Marokkanen zijn volgens het CBS in 2001 nog ongeveer drie keer zo vaak werkloos als de autochtone Nederlanders. Concreet zou het

in 2001 gaan om 10% werkloosheid bij de Marokkanen, 8% bij de Turken en Antillianen/Arubanen, 6% bij de Surinamers en 3% bij de autochtonen. Ook het CBS tekent hierbij aan dat de daling van de werkloosheid onder allochtonen in de afgelopen jaren groter was dan bij de autochtonen. In cijfers: bij de niet-westerse allochtonen was de werkloosheid in 1995 nog circa 25% en in 2001 minder dan 10%, bij de autochtonen liep de werkloosheid in dezelfde periode terug van 7% naar 3%. Het CBS voegt hieraan toe dat de verschillen in werkloosheid tussen allochtonen en autochtonen gelden voor elk opleidingsniveau. Om dit te illustreren, noemt het CBS ook hier concrete cijfers. Voor de laagopgeleiden was de werkloosheid in 2001 bij autochtonen 4% en bij de allochtonen 11%, terwijl bij de hoogopgeleiden de percentages respectievelijk 2 en 5 zijn. Hieruit kan worden afgeleid dat een hogere opleiding voor zowel allochtonen als autochtonen betere baankansen biedt. Er blijkt echter ook uit dat een identiek opleidingsniveau voor allochtonen nog geen garantie geeft op een zelfde baankans als autochtonen hebben. Deze constatering was ook door het SCP gedaan.

Andere allochtone bevolkingsgroepen

Zoals gesteld in het begin van deze paragraaf, is over de vier grootste allochtone bevolkingsgroepen in Nederland het meest bekend. We noemden dit voor ons doel geen groot bezwaar, omdat juist deze groeperingen langdurig tot de doelgroepen van het beleid behoren. Slechts zijdelings maakten we een opmerking over de arbeidsparticipatie en de werkloosheid van andere allochtone bevolkingsgroepen. Ter aanvulling vermelden we hier nog enkele gegevens.

Martens en Weijers (2000) gebruikten de Enquête Beroepsbevolking uit 1998 van het CBS om vast te stellen dat personen uit (voormalig) Joegoslavië en uit de overige Middellandse-Zeelanden¹ (met 45% respectievelijk 57%) een lagere arbeidsmarktparticipatie kennen dan autochtone Nederlanders. Bij de (voormalig) Joegoslaven is de arbeidsparticipatie in de periode 1995–1998 gedaald en uitgekomen op het niveau van de Marokkanen. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat zich onder hen veel vluchtelingen bevinden die nog slechts kort in Nederland verblijven.

Aan een onderzoek van het ITS uit 1999 ontleen Martens en Weijers voorts informatie over de arbeidsparticipatie van Iraniërs, Somaliërs, Afghanen en Ethiopiërs/Eritreërs. Vanwege de geringe aantallen waarnemingen gaat het slechts om een indruk van hun beroepsactiviteit. Onder Afghanen is deze gering, onder Iraniërs en Ethiopiërs/Eritreërs hoger, terwijl Somaliërs een tussenpositie innemen.

Dominguez Martinez, Groeneveld en Kruisbergen (2002) baseren zich op ander ITS-onderzoek onder Irakezen, en melden een ongeveer gelijke arbeidsparticipatie als bij de Iraniërs en Ethiopiërs/Eritreërs.

Veenman (2001) onderzocht de Molukse bevolkingsgroep in Nederland en stelde vast dat hun arbeidsparticipatie het niveau van de autochtone Nederlanders benaderde. Dit geldt ook voor hun werkloosheidscijfer (minder dan 5% in 2001).

De werkloosheid bij de zojuist besproken vluchtelingengroepen uit het ITS-onderzoek wordt door Martens en Weijers (2000) aanzienlijk genoemd. Exacte cijfers kunnen zij niet geven (vanwege de kleine aantallen geïnterviewden), maar bij de Iraniërs en Somaliërs zou het gaan om circa 40%, bij de Afghanen om ongeveer een derde en bij de Ethiopiërs/Eritreërs om ongeveer een kwart van degenen die op de arbeidsmarkt verschijnen.

¹ Het betreft Spanje, Italië, Portugal, Griekenland, Tunesië en Algerije.

REALISATIE BELEIDSDOELSTELLINGEN

Hoofdconclusie

De voornaamste conclusie van deze paragraaf is dat de werkloosheid van allochtonen in een periode van hoge landelijke werkloosheid maar ook gedurende de eerste fase van de recente hoogconjunctuur onevenredig hoog was, ook wanneer wordt gecorrigeerd voor verschillen in leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. De hoofddoelstelling van het beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen, werd toen dus niet gerealiseerd. Voor 2002 ontbreken (nog) de gegevens om te meten of er thans sprake is van (meer) evenredigheid.

Langetermijn hoofddoelstelling

Het SCP stelde in zijn Rapportage minderheden 2001 vast dat de door het kabinet beoogde halvering van het werkloosheidsverschil tussen allochtonen en autochtonen in 2000 werd gerealiseerd, terwijl voor de realisatie van deze doelstelling de periode tot en met 2002 was gereserveerd. Op grond hiervan zouden we kunnen zeggen dat in dit opzicht het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen is geslaagd. We moeten ons echter realiseren dat hier in feite sprake is van een kortetermijndoelstelling die is geformuleerd bij de start van het tweede kabinet-Kok. Het is waarschijnlijk om deze reden dat het SCP zelf een kanttekening plaatste bij de zojuist weergegeven constatering. Deze luidt dat de relatieve werkloosheid onder allochtonen hoog bleef. Deze vaststelling is voor 2001 bevestigd door het CBS.

Dit brengt ons bij de langetermijn hoofddoelstelling van het beleid, gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen. Ze luidt dat allochtonen *naar evenredigheid* moeten deelnemen aan het arbeidsproces (Minderhedennota, 1983). Voor de werkloosheid betekent dit, dat gestreefd wordt naar een reductie tot het niveau dat geldt voor autochtonen met dezelfde relevante (arbeidsmarkt)kenmerken¹. Zoals eerder aangegeven, wordt hierbij in het bijzonder gedacht aan het opleidingsniveau, naast factoren als leeftijd en geslacht, werkervaring en wellicht de regio waarin men woonachtig is.

Gelet op hetgeen is gezegd over de contextafhankelijkheid van de werkloosheid, is de keuze van een evenredigheidsdoelstelling meer dan terecht. Ze heeft echter het nadeel dat de realisatie ervan niet eenvoudig – in elk geval niet direct – kan worden waargenomen. Is het streven gericht op bijvoorbeeld halvering van het werkloosheidsverschil in een bepaalde periode, dan volstaat de eenvoudige vergelijking van werkloosheidscijfers voor allochtonen en autochtonen aan het begin en het einde van deze periode. Bij een evenredigheidsdoelstelling daarentegen moeten de cijfers worden gecorrigeerd voor de relevant geachte (arbeidsmarkt)kenmerken. Dit is geen eenvoudige exercitie; ze vereist nader onderzoek².

Zulk onderzoek is verricht door het ISEO (Dagevos e.a., 1996). De auteurs beschrijven eerst de verschillen in werkloosheid naar etnische herkomst en constateren op het niveau van totale bevolkingsgroepen onevenredigheid in het nadeel van allochtonen. Vervolgens laten ze zien hoe de werkloosheid samenhangt met achtereenvolgens leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Op het niveau van elk van deze factoren constateren zij opnieuw onevenredigheid in het nadeel van allochtonen, nu met de volgende specificaties:

¹ Zie noot 1.

² In dit onderzoek was voorzien in het eerdergenoemde rapportagesysteem Toegankelijkheid en Evenredigheid dat intussen is afgesloten. In het licht van de geldende beleidsdoelstellingen is de beëindiging van dit project opmerkelijk te noemen.

- de mate van onevenredigheid is bij de jongeren veel geringer dan bij de andere leeftijdscategorieën;
- de mate van onevenredigheid is bij de mannen veel groter dan bij de vrouwen;
- de mate van onevenredigheid is het hoogst op lbo/mavo-niveau (in het bijzonder bij de mannen).

Na deze partiële analyses volgt een multivariate analyse waarin tegelijkertijd voor alle drie factoren wordt gecontroleerd. De conclusies uit de deelanalyses worden bevestigd: ook wanneer rekening wordt gehouden met verschillen in leeftijd, geslacht en opleidingsniveau tussen de allochtonen en autochtonen, blijft de werkloosheid bij allochtonen hoger dan bij autochtonen. Kortweg: allochtonen zijn onevenredig vaak werkloos. De langetermijn hoofddoelstelling van het beleid, gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen werd in 1994 derhalve niet gerealiseerd.

In de Rapportage minderheden 2001 herhaalt het SCP de analyse, nu met data uit 1998. De conclusie is gelijklopend: allochtonen zijn veel vaker werkloos dan op grond van hun kenmerken te verwachten was. De enige uitzondering wordt gevormd door de Surinaamse vrouwen die niet ver achterblijven bij de autochtone vrouwen met identieke (arbeidsmarkt-)kenmerken. Ook in 1998, tijdens de periode van economisch herstel, was er derhalve geen sprake van evenredigheid en dus ook niet van realisatie van de beleidsdoelstelling.

We maken twee kanttekeningen bij bovenstaande conclusies. De eerste is dat de analyses zijn uitgevoerd op data uit 1994 respectievelijk 1998. De werkloosheid was in 1994 hoog, terwijl in 1998 de allochtonen hun «inhaalrace» op de arbeidsmarkt nog grotendeels moesten beginnen. Pas tijdens de laatste fase van de hoogconjunctuur (2000–2001) wisten zij een relatief gunstiger arbeidsmarktpositie te bereiken. Helaas zijn (nog) geen geschikte data voor 2002 beschikbaar om te kunnen vaststellen of er onveranderd sprake is van onevenredigheid. De tweede kanttekening is dat de constatering van (on)evenredigheid uitsluitend geeft over het doelbereik, maar strikt genomen nog niets zegt over de effectiviteit van het beleid. De reden is eerder genoemd: contextfactoren (zoals economische herstructurering) hebben een grote invloed op de arbeidsmarktpositie van allochtonen.

INTERPRETATIE

Hoofdconclusie

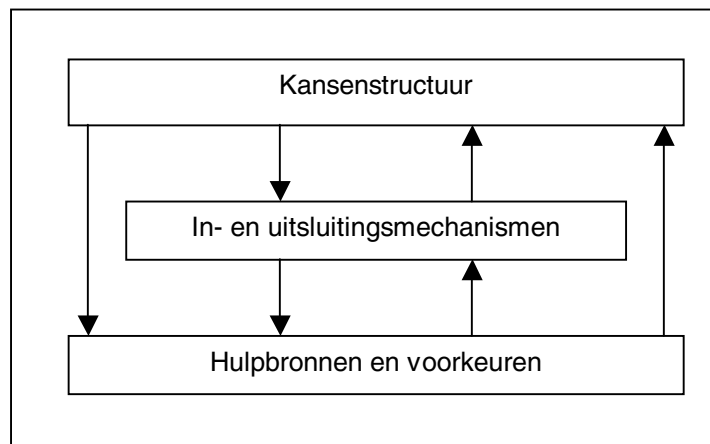
Hoewel overeind blijft dat de effectiviteit van het gevoerde beleid niet goed is vast te stellen, kan wel worden geconstateerd dat het gericht is geweest op de clusters van factoren die er voor de verklaring van de relatief hoge werkloosheid onder allochtonen werkelijk toe doen. Het beleid kent niettemin een wisselend succes, enerzijds vanwege de werking van de vaker genoemde contextfactoren en anderzijds omdat het niet altijd even krachtig was. Dit geldt in het bijzonder voor het beleid, gericht op beïnvloeding van de selectiepraktijken van werkgevers. Bovendien heeft het beleid soms aantoonbaar negatieve effecten gehad. Dit houdt verband met de «culturele vooringenomenheid» die ook het beleid kenmerkt. In deze paragraaf worden daarvan voorbeelden gegeven.

De verklaring van onevenredigheid

In de Rapportage minderheden 2001 kwam het SCP tot de conclusie dat allochtonen ook bij een gelijk opleidingsniveau vaker werkloos zijn dan autochtonen. In een toelichting hierop worden verschillende verklaringsfactoren aangedragen. Zo wordt gewezen op het belang van andere opleidingskenmerken dan het opleidingsniveau (bijv. de vakkenpakketten en eindexamencijfers), op taalbeheersing en culturele integratie, op arbeidsoriëntatie en zoekgedrag, alsook op de wervings- en selectiepraktijken van werkgevers die soms evident in het nadeel zijn van allochtonen. Verder wijst het SCP op de betekenis van de eerder besproken structuurverandering van de economie, die erop neerkomt dat vooral laaggekwalificeerde industriële banen zijn verdwenen.

Om het belang van deze factoren voor het beleid te verduidelijken, kunnen we gebruikmaken van een model ter verklaring van maatschappelijke achterstand (Veenman, 1997). Dit model, hieronder weergegeven, zal eerst kort worden toegelicht en vervolgens worden toegepast.

Figuur: Model ter verklaring van maatschappelijke achterstand



Het model is tot stand gekomen nadat in Nederland vrij uitvoerig arbeidsmarktonderzoek onder allochtonen was uitgevoerd. Dit onderzoek leidde tot de conclusie dat een samenstel van factoren bepalend is voor de relatief hoge en gemiddeld langdurige werkloosheid onder allochtonen. Deze factoren zijn elk weer te geven in de vorm van verklaringsthesen. We noemen er vijf:

1. de conjunctuurthese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen wordt sterk bepaald door conjunctuurinvloeden;
2. de structuurthese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen is beïnvloed door veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur;
3. de discriminatiethese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen is afhankelijk van de selectiepraktijken van personeelsselecteurs;
4. de deficietthese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen is in hoge mate bepaald door hun economisch menselijk kapitaal, zoals opleidingskenmerken, taalbeheersing en werkervaring;
5. de differentietthese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen is afhankelijk van hun sociaal kapitaal (netwerken) en hun cultureel kapitaal (culturele oriëntatie).

Het in Nederland verrichte empirische onderzoek biedt steun aan elk van deze verklaringsthesen. Deze bevinding is het uitgangspunt geweest voor het model ter verklaring van maatschappelijke achterstand. Daartoe zijn de beide eerstgenoemde thesen samengenomen en meer abstract weergegeven dan de kansenstructuur. Deze betreft voor de arbeidsmarkt het aantal en de aard van de banen die op enig moment ter beschikking staan. De kansenstructuur staat onder invloed van conjuncturele en structurele veranderingen. Tegenover de vraagkant van de arbeidsmarkt staan aan de aanbodzijde de kenmerken van de beroepsbevolking, in dit geval het economisch menselijk kapitaal, het sociaal kapitaal en het cultureel kapitaal van de allochtonen. Deze kenmerken zijn in het model kortweg weergegeven als de hulpbronnen van allochtonen. Het zijn uiteindelijk de selectiepraktijken van de personeelsselecteurs (werkgevers, personeelsfunctionarissen, etc.) die bepalen of allochtonen met hun kenmerken een positie weten te verwerven binnen de kansenstructuur. In het centrum van het model staan daarom de in- en uitsluitingsmechanismen die betrekking hebben op de beeldvorming over allochtonen, het wervingsgedrag en de feitelijke selectie, en indirect dus ook op het ethnocentrisme en andere vormen van «culturele vooringenomenheid» die de kansen van allochtonen – ook bij gelijke aanbodkenmerken – kleiner maken dan die van autochtonen.

De bestrijding van onevenredigheid

Het zou te ver voeren om hier de afzonderlijke thesen en het model uitvoerig te bespreken. De essentie is weergegeven, en dit maakt het mogelijk om te laten zien dat het gevoerde beleid gericht is op de drie onderdelen waaruit het model bestaat. De poging tot beïnvloeding van de kansenstructuur vindt plaats met algemeen beleid. Hierbij valt vooral te denken aan het algemeen-economische beleid, aan het werkgelegenheidsbeleid en aan beleid dat gericht is op de creatie van additionele arbeid. De beïnvloeding van de hulpbronnen van allochtonen omvat een combinatie van algemeen en specifiek beleid. Als voorbeeld dient het algemene scholingsbeleid naast specifiek taal- en beroepsonderwijs voor allochtonen. Wat opvalt, is dat veel nadruk is gelegd op het belang van competentieontwikkeling, alsof dit de dominante verklaringsfactor is, maar dat heel weinig aandacht is besteed aan de betekenis van

sociaal en cultureel kapitaal. Pas recentelijk is voor deze factoren meer expliciet belangstelling ontstaan, echter grotendeels los van de arbeidsmarkt.

Aan de in- en uitsluitingsmechanismen is naar verhouding weinig aandacht besteed, in elk geval is minder krachtig beleid gevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor (de implementatie en handhaving van) de Wet BEAA en de latere Wet Samen. Daar staat tegenover dat het rijk met het EMO-plan (Etnische minderheden bij de overheid) pogingen deed om een voorbeeld te geven voor de marktsector door zelf te streven naar een hogere instroom van allochtoon personeel, op alle niveaus van de functiestructuur. Spijtig is dat dit plan niet overal even goede resultaten opleverde (Dagevos en Beljaarts, 1996; Dagevos en Rodenburg, 1998). Ook het eerdere Duizendbanenplan voor Molukkers en de uitvoering van het recente MKB-convenant Minderheden behoren tot de maatregelen die erop gericht zijn beleidsmatig invloed uit te oefenen op de selectiepraktijken van werkgevers. Zij beogen, met andere woorden, de in- en uitsluitingsmechanismen te beïnvloeden. Terzijde zij opgemerkt dat het vanwege het succes van het Duizendbanenplan, opmerkelijk is dat dezelfde formule («job hunting» door een algemene instelling in combinatie met «head hunting» door een allochtone instelling) niet vaker is toegepast. Het beleid kan leren van de gemaakte fouten, echter ook van de successen.

In grote lijnen kan worden geconstateerd dat het beleid, weliswaar in wisselende mate en met wisselend succes, gericht is geweest op beïnvloeding van de clusters van factoren die verantwoordelijk zijn voor de (relatieve) arbeidsmarktpositie van allochtonen. In dit opzicht heeft het beleid wel degelijk positieve betekenis gehad. Dit is niet vanzelfsprekend. Het beleid zelf is namelijk ook onderhevig aan «culturele vooringenomenheid» en kan als gevolg daarvan averechtse effecten sorteren. Hiervan zijn voorbeelden te geven die ons brengen bij een zesde verklaringsthese, de «institutionele verklaring». Deze benadrukt de invloed, positief dan wel negatief, van het gevoerde beleid op de (relatieve) arbeidsmarktpositie van allochtonen. Hierboven zijn al enkele positieve aspecten belicht, thans komen we toe aan negatieve effecten van het beleid.

Een intussen bekend voorbeeld van averechtse effecten betreft de toepassing van de zogenoemde «draaggolfgedachte» door de arbeidsbureaus in de periode van hoge algemene werkloosheid (Veenman, 1998). In essentie gaat het erom dat de arbeidsbureaus in een periode, waarin ze vanwege het imago van inefficiëntie, een steeds groter deel van de vacaturemarkt verloren, kozen voor een werkgeversgericht bemiddelingsbeleid. Door eerst en vooral de door de werkgevers gewenste kandidaten aan te leveren, hoopten de arbeidsbureaus de relatie met de afnemers te verbeteren, zodat vervolgens ook de moeilijk plaatsbare werkzoekenden door de werkgevers geaccepteerd zouden worden. Zulk beleid werkt echter aantoonbaar in het nadeel van degenen die achterin de aanbodrij staan, met een sterke oververtegenwoordiging van allochtonen. Hun wachttijd wordt verlengd, waardoor ze in steeds sterkere mate geconfronteerd worden met het duureffect van de werkloosheid: wie langer werkloos is, ontwikkelt een «grotere afstand tot de arbeidsmarkt» en heeft alleen al om die reden minder goede uitstroomkansen¹.

Een tweede voorbeeld betreft de keuze voor het criterium zelfredzaamheid bij de beoordeling wie binnen het arbeidsvoorzieningsbeleid actief begeleid zal worden. Deze keuze stamt eveneens uit de periode van een hoge algemene werkloosheid toen medewerkers van de arbeidsbureaus elk een te grote «case load» kregen. Een nadere indeling van

¹ Zie tevens het weinig gunstige oordeel van de commissie Van Dijk (1995) over de draaggolfgedachte en voorts Buitendam en Reinders, 1996.

ingeschreven werkzoekenden werd noodzakelijk geacht om te kunnen bepalen wie in welke mate ondersteuning zou krijgen. Bij dit rationaliseringsproces is het concept zelfredzaamheid geïntroduceerd. Het diende ertoe de gemotiveerde en vaardige werkzoekenden te onderscheiden van de overigen, op zodanige wijze dat de arbeidsintensieve selectie door medewerkers van het arbeidsbureau werd vervangen door zelfselectie aan de zijde van de werkzoekenden. De uitwerking was aldus: wie zich zelfredzaam toonde door bijvoorbeeld zelf in de vacaturebank te zoeken en/of met een opleidingsvoorstel te komen, werd in beginsel voldoende gemotiveerd geacht om geholpen te worden. Wie dit naliët, kreeg dus geen of minder hulp. Volstrekt onvoldoende is beseft dat hier een «cultural bias» meespeelt die van invloed is op de institutionele redzaamheid van de werkzoekenden. Zo weten veel allochtonen niet beter dan dat het arbeidsbureau zich voor hen inspant en hebben ze geen vermoeden van hetgeen van henzelf wordt verwacht (Veenman, 1996). Aldus ontstaat een situatie waarin twee partijen op elkaar wachten, waardoor er uiteindelijk weinig tot niets gebeurt. Hierboven is al aangegeven dat dit in het nadeel is van degenen die daardoor langer werkloos blijven.

Een actueler voorbeeld van «culturele vooringenomenheid» in het beleid die negatief zou kunnen uitwerken voor allochtonen, betreft de mate waarin en de wijze waarop marktwerking is doorgevoerd in het reïntegratiebeleid. Opnieuw gaat het om het streven naar rationalisering, een culturele waarde, met gebruikmaking van middelen die onbewust en onbedoeld als sluitingsmechanisme kunnen werken. Bij marktwerking in het reïntegratiebeleid gaat het om het effect van het winststreven bij commerciële reïntegratiebedrijven. Gegeven het eenvoudige uitgangspunt dat de winstmarge wordt bepaald door het verschil tussen de gemaakte kosten en de verkregen opbrengsten, ligt het voor de hand te veronderstellen dat de reïntegratiebedrijven zich bij een gelijke beloning per plaatsing, vooral zullen inzetten voor makkelijk plaatsbare werkzoekenden. Allochtonen behoren daar in het algemeen niet toe; binnen het arbeidsvoorzieningsbeleid werd als vuistregel gehanteerd dat de arbeidsmarkttoeleiding van allochtonen gemiddeld een vier tot zes keer zo grote inspanning vereist (Veenman, 2000). Bij een gelijke beloning per plaatsing ligt «afroming» van het werkzoekendenbestand voor de hand. Opnieuw zal de oververtegenwoordiging van allochtonen achterin de aanbodrij zich tegen hen kunnen keren, ook bij beleid dat erop gericht is allochtonen naar evenredigheid te laten deelnemen aan het arbeidsproces.

DEEL B: INKOMEN

Resultaten van het integratiebeleid

CONTEXT

De arbeidsparticipatie van allochtonen wordt binnen het integratiebeleid mede van belang geacht vanwege de daaruit voortvloeiende zelfstandige inkomensverwerving. Zo beschouwd, behoeft de inkomenspositie van allochtonen thans nauwelijks nadere aandacht. De mate waarin er sprake is van zelfstandige inkomensverwerving is immers grotendeels complementair aan de mate van arbeidsparticipatie, en deze is uitvoerig besproken in het onderdeel Werk.

Toch bespreken we de inkomenspositie van allochtonen afzonderlijk, en wel om twee redenen: (a) als het om arbeidsinkomsten gaat, kan het evenredigheidsbeginsel gerelateerd worden aan de vraag of werkende allochtonen en autochtonen hetzelfde loon verdienen wanneer zij identiek zijn opgeleid en/of wanneer zij op hetzelfde functieniveau zijn aangesteld, en (b) naast arbeid vormen uitkeringen een bron van inkomen, en in relatie daarmee is het van belang om na te gaan in welke mate allochtonen hierop een beroep doen en welke inkomsten zij hieraan ontleen, ook in vergelijking met autochtone Nederlanders. Deze paragraaf zal vooral gericht zijn op de beantwoording van de zojuist geformuleerde vragen, en kent daarom een enigszins andere opbouw dan de onderdelen Arbeid en Onderwijs. Uiteraard wordt wel gepoogd om ontwikkelingen in de tijd te signaleren ten einde aan de hand daarvan te kunnen vaststellen of de voornaamste beleidsdoelstellingen geleidelijk aan worden gerealiseerd.

In het onderdeel Werk is vrij uitvoerig aangegeven dat de arbeidsparticipatie van allochtonen niet alleen afhankelijk is van het gevoerde beleid. We spraken daarom van contextafhankelijkheid en lieten zien welke factoren daarbij een rol spelen. Voor de verwerving van een *zelfstandig arbeidsinkomen* geldt ongeveer dezelfde redenering met identieke bepalende factoren. De mate waarin arbeid de voornaamste inkomensbron is, hangt immers mede af van de mate waarin werkloosheid bestaat. Ze hangt echter ook af van de bruto-arbeidsparticipatie¹, en deze wordt niet uitsluitend bepaald door louter arbeidsmarktomstandigheden. Het al dan niet verschijnen op de arbeidsmarkt is immers ook afhankelijk van bijvoorbeeld de onderwijsdeelneming (in het bijzonder bij jongeren), culturele factoren (vooral van invloed op de arbeidsparticipatie van vrouwen) en de mate waarin ouderen het arbeidsproces vroegtijdig verlaten door gebruik te maken van daartoe ontworpen regelingen dan wel door een arbeidsongeschiktheidsuitkering te ontvangen. Dergelijke factoren staan slechts gedeeltelijk onder directe invloed van het integratiebeleid, wat impliceert dat het ook op dit terrein uiterst lastig is om uitspraken te doen over de effectiviteit van dat beleid.

Dezelfde redenering geldt wanneer het gaat om de *(relatieve) hoogte van het arbeidsinkomen*. Het integratiebeleid mist de instrumenten om rechtstreeks invloed uit te oefenen op het loopbaanbeleid en het beloningsbeleid, in elk geval van niet-overheidsinstellingen. Het integratiebeleid kan daarom in redelijkheid niet worden beoordeeld op de mate waarin zich loonverschillen voordoen tussen allochtone en autochtone werkenden met identieke kenmerken qua opleidingsniveau en/of functieniveau, wat de uitkomst van deze vergelijking ook is. De rechtstreekse invloed van de overheid op *uitkeringen* is groter, maar dit wil nog niet zeggen dat het integratiebeleid hierop beoordeeld kan worden. Het is immers zeer de vraag in hoeverre dit beleid van invloed is op het algemene sociaalezekerheidsbeleid. Bovendien staat de uitstroom uit uitkeringen, of dit nu de WAO, de WIW of de bijstand betreft, onder

¹ Zie voor een omschrijving van deze term het onderdeel Werk (deel I A).

invloed van factoren die zeker niet rechtstreeks afhankelijk zijn van het integratiebeleid. We wijzen in dit verband opnieuw op algemene arbeidsmarktomstandigheden en bijvoorbeeld ook op de communicatie tussen medewerkers van de sociale dienst of keuringsartsen voor de WAO aan de ene kant en allochtone uitkeringstrekkingen aan de andere kant. Voorts zou hier melding gemaakt kunnen worden van de mogelijk negatieve invloed van marktwerking in het reïntegratiebeleid, zoals besproken in het onderdeel Werk.

Voordat we (de ontwikkeling van) de inkomenspositie van allochtonen zullen beschrijven, is de voornaamste gevolgtrekking uit het voorgaande dat uitspraken over de effectiviteit van het integratiebeleid opnieuw nauwelijks mogelijk zijn. Wel kunnen we proberen vast te stellen in hoeverre er sprake is van realisatie van de beleidsdoelstellingen. We gaan daartoe eerst in op de arbeidsinkomens, en bespreken in hoeverre zich ontwikkelingen hebben voorgedaan in de zelfstandige inkomensverwerving bij allochtonen en tevens in de (relatieve) hoogte van hun arbeidsinkomsten. Vervolgens richten we ons op de uitkeringen. We bespreken de mate van afhankelijkheid van uiteenlopende uitkeringen en de (relatieve) hoogte ervan. Waar mogelijk betrekken we de relevante achtergrondkenmerken in de beschouwing. Dit alles zou er uiteindelijk toe moeten leiden dat we uitspraken kunnen doen over de mate waarin de beleidsdoelstellingen op het terrein van de inkomensverwerving zijn gerealiseerd.

We voegen nog toe dat er in Nederland naar verhouding weinig is geschreven over de inkomenspositie van allochtonen. Bij het arbeidsmarktonderzoek ging de aandacht vooral uit naar het vraagstuk van de werkloosheid. Hierin weerspiegelt zich de beleidsrelevantie van dat onderwerp. Was er belangstelling voor de werkenden, dan betrof dit meer hun functieniveau en hun loopbaankansen dan hun arbeidsinkomen. En pas recentelijk is er ruimere aandacht ontstaan voor de uitkeringsafhankelijkheid van allochtonen. Dit impliceert dat we informatie moeten sprokkelen, veel meer dan bij de onderdelen Arbeid en Onderwijs. Dit geldt a fortiori voor andere allochtone bevolkingsgroepen dan de vier grote. Toch zullen we – waar mogelijk en desnoods zijdelings ook hen bij de bespreking betrekken.

Hoofdconclusie

Op basis van het beschikbare materiaal is de voornaamste gevolgtrekking voor de tienjaarsperiode 1988–1998 dat de achterstand in zelfstandige inkomensverwerving voor de Marokkanen nauwelijks is afgenomen, terwijl ze voor de Antillianen/Arubanen en (in iets geringere mate) de Turken wel is verminderd¹. De Surinamers slaagden er als enigen in hun achterstand op de autochtone Nederlanders geheel in te lopen, terwijl deze in 1988 nog net zo groot was als die van de Marokkanen.

Arbeid als inkomensbron

De mate waarin allochtonen erin slagen een zelfstandig inkomen te verwerven, is direct afleidbaar uit het relatieve belang van betaalde arbeid als inkomensbron. Gegevens hierover zijn afkomstig uit de SPVA's. Over de *situatie in 1988* publiceerden Niesing en Veenman (1990). Zij constateren dat de vier grootste allochtone groeperingen in ons land in veel geringere mate dan de autochtone Nederlanders een arbeidsinkomen als voornaamste inkomensbron hadden. Bij de Turken en Surinamers gaat het om 47%, bij de Marokkanen en Antillianen/Arubanen om 41%. Voor de autochtone Nederlanders gold in 1988 een percentage van 65. Als tegenhanger hiervan waren voor allochtonen (hoofden van huishoudens en gezinsleden samengenomen) bijstands-, WW- en WAO/AAW-uitkeringen belangrijker dan voor autochtonen.

De *SPVA-gegevens uit 1991* zijn gebruikt door Veenman (1994b). Duidelijk is dat de autochtone Nederlanders hun voorsprong behielden, maar deze wel kleiner zagen worden. Zo'n 60% had betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron, wat ten opzichte van 1988 een teruggang betekent van circa 5 procentpunten. Bij de Turken en de Surinamers gold een percentage van circa 55, wat betekent dat deze beide bevolkingsgroepen in dezelfde periode een verbetering realiseerden. Hoewel de Marokkanen en de Antillianen/Arubanen de ongunstigste positie behielden, met ieder zo'n 42 à 43% zelfstandige inkomensverwerving door middel van betaalde arbeid, is er voor alle onderzochte allochtone groeperingen sprake van een kleiner wordende achterstand op de autochtone Nederlanders. De *SPVA-gegevens uit 1994* zijn terug te vinden in Martens (1995). De essentie verandert niet: autochtone Nederlanders behielden hun voorsprong (nu 62% met betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron). De Turken lijken het meest te lijden te hebben gehad van de stijgende werkloosheid. Bij hen liep het aandeel met arbeid als voornaamste inkomensbron terug van 55% naar 51%. Daardoor werden de Surinamers de meest directe volgers van de autochtonen (met een lichte stijging naar 57%). De Antillianen/Arubanen lieten echter de grootste verbetering zien (nu 52%), waardoor de Marokkanen in 1994 alleen de rij sloten (onveranderd op 42%).

De *gegevens uit de SPVA-1998* vinden we bij Veenman (1999a). Nu lieten de Surinamers de grootste vooruitgang zien. Mede dankzij de sterk verbeterde arbeidsmarktsituatie had 70% van hen arbeid als voornaamste inkomensbron. Ze stonden hiermee ongeveer gelijk aan de autochtone Nederlanders die dus ook flinke vooruitgang wisten te boeken. De Antillianen/Arubanen tonen eveneens verbetering. Zij kwamen in 1998 uit op ruim 60% en haalden daarmee de Turken in (iets minder dan 60%). De Marokkanen sloten opnieuw de rij, nu met circa 50 %, wat ook voor hen een behoorlijke verbetering impliceert.

¹ Veenman (1999: p. 101) maakt er melding van dat de inkomensgegevens overeenkomen met die over de netto-arbeidsparticipatie, m.u.v. de Turken bij wie om onduidelijke redenen een te hoog percentage arbeid als voornaamste inkomensbron noemt.

Bij een rechtstreekse vergelijking van de zelfstandige inkomensverwerving in 1988 en 1998 blijkt dat het beeld per allochtone groepering verschilt. De Surinamers slaagden er als enigen in hun achterstand op de autochtone Nederlanders geheel weg te werken, terwijl er voor de (verst achtergebleven) Marokkanen nauwelijks iets is veranderd. Bij de Antillianen/Arubanen en (in iets mindere mate) de Turken is de achterstand op de autochtonen enigszins afgenomen.

Informatie over de vluchtelingengroepen ontleen we aan Martens en Weijers (2000). Op grond van ITS-onderzoek uit 1999, met betrekkelijk lage aantallen waarnemingen, rapporteren zij dat 60% van de Ethiopiërs/Eritreërs arbeid als voornaamste inkomensbron hebben. Dit percentage ligt in de buurt van dat van de Antillianen/Arubanen en de Turken in Nederland. Bij de Afghanen is het aandeel met arbeid als voornaamste inkomensbron veel lager (15%), terwijl de Iraniërs met bijna 40% en de Somaliërs met ruim 32% een tussenpositie innemen.

DE (RELATIEVE) HOOGTE VAN HET ARBEIDSINKOMEN

Hoofdconclusie

Voor de tienjaarsperiode 1988–1998 geldt dat de achterstand in het gemiddelde maandelijkse netto-arbeidsinkomen bij de onderzochte allochtone groeperingen niet is afgenomen. Integendeel, een rechtstreekse vergelijking van de gemiddelde arbeidsinkomens uit 1988 en 1998 toont een toename van de achterstand. Voor de naaste volgers (in 1988 de Antillianen/Arubanen, in 1998 de Surinamers) liep het verschil op van *f*l 184,- tot *f*l 330,- netto per maand. Voor de verst achterblijvende groepering (in 1988 de Turken, in 1998 de Marokkanen) steeg het verschil in gemiddeld arbeidsinkomen van *f*l 408,- tot *f*l 573,- netto per maand. Het integratiebeleid is er, zo beschouwd, niet in geslaagd een verbetering tot stand te brengen van de relatieve inkomenspositie van (werkende) allochtonen.

Voor de beoordeling van de mate van evenredigheid is van belang dat allochtonen geen lager loon ontvangen dan autochtonen wanneer zij op hetzelfde functieniveau werkzaam zijn. De kans om op hetzelfde functieniveau te komen, is voor allochtonen echter geringer, ook bij gelijke achtergrondkenmerken qua leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Zo beschouwd, bestaat er dus geen evenredigheid.

De (relatieve) hoogte van het arbeidsinkomen

Voor een indruk van de (relatieve) hoogte van de arbeidsinkomens kunnen we informatie over het gemiddelde inkomen en de inkomensverdeling gebruiken. De *gegevens uit de SPVA-1988* vinden we bij Veenman (1990). Het gemiddelde maandelijkse netto-arbeidsinkomen van de autochtonen was toen het hoogst (*f*l 2.037,-). De Antillianen/Arubanen volgden (met *f*l 1 853,-) vóór de Surinamers (*f*l 1.773,-) en de Marokkanen (*f*l 1.718,-). De Turken sloten de rij (met *f*l 1.629,-). De verdeling van de maandelijkse netto-arbeidsinkomens correspondeerde hiermee. De autochtone Nederlanders zijn vooral sterk oververtegenwoordigd in de hoogste inkomensklasse (van *f*l 2.700,- en meer): 20% versus 8% bij de Antillianen/Arubanen, 6% bij de Surinamers en 1% bij de Turken en de Marokkanen. De *gegevens uit de SPVA-1991* zijn te vinden in Veenman (1994a). Zonder hier alle cijfers te noemen, geven we het totaalbeeld: de rangorde is in vergelijking met 1988 ongewijzigd gebleven, wel was de voorsprong van

de autochtone Nederlanders toegenomen¹. Dit laatste gold zowel ten opzichte van de bevolkingsgroep die het dichtst volgde (de Antillianen/Arubanen) als ten opzichte van de groep met de grootste achterstand (de Turken). Het aandeel met een maandelijks netto-arbeidsinkomen boven fl 2.700,- was bij de autochtonen gestegen tot 35%, terwijl de Caribische groepen op ongeveer 15% uitkwamen en de mediterrane op circa 8%. Kortom: terwijl alle bevolkingsgroepen vooruitgang tonen, is deze het grootst bij de autochtone Nederlanders.

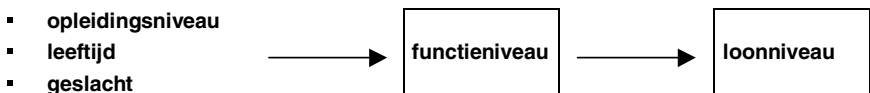
De *SPVA-gegevens uit 1994* zijn gepubliceerd door Martens (1995). De autochtone Nederlanders blijken hun voorsprong behouden te hebben, maar de rangorde is iets gewijzigd doordat de Turken de Marokkanen juist voorbijstreefden en daardoor de laatste plaats aan hen lieten². Van nivellering is geen sprake; opnieuw is de voorsprong van de autochtonen toegenomen en wederom geldt dit ten opzichte van de naaste volgers (de Antillianen/Arubanen) zowel als ten opzichte van de hekkensluiters (nu de Marokkanen). Houden we vast aan een ondergrens van fl 2.700,- per maand om de hoogste inkomenscategorie af te bakken, dan behoorde in 1994 reeds 49% van de autochtonen daartoe. Bij de Antillianen/Arubanen zou het gaan om 33%, bij de Surinamers om 26%³. De Turken kwamen uit op 12% en de Marokkanen op 8%.

Veenman (1999a) gebruikte de *gegevens uit de SPVA-1998*. Hij constateert dat de autochtone Nederlanders hun voorsprong behielden, maar deze in vergelijking met 1994 wel zagen teruglopen⁴. Dit geldt vooral ten opzichte van de (verst achtergebleven) Marokkanen. De verklaring schuilt in een verbetering van de arbeidsinkomens van de laatsten zowel als in een verslechtering bij de autochtonen. Deze is het gevolg van de toegenomen deeltijdarbeid en de hogere arbeidsdeelname van vrouwen. Opmerking verdient nog dat de Surinamers erin slaagden de Antillianen/Arubanen te passeren, waardoor zij de naaste volgers werden van de autochtone Nederlanders. Gegevens over de verdeling van de netto-arbeidsinkomen ontbreken en kunnen hier derhalve niet besproken worden.

Een directe vergelijking tussen 1988 en 1998 laat zien dat de achterstand in het gemiddelde arbeidsinkomen van allochtonen niet is verminderd, maar is toegenomen. Bij deze conclusie kan de kanttekening worden gemaakt dat in het voorafgaande op geen enkele wijze rekening is gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken die relevant zijn voor de hoogte van het arbeidsinkomen. Dit brengt ons bij de evenredigheidsdoelstelling, waarbij zulke verschillen – per definitie – wel in ogenschouw worden genomen.

Evenredigheid in arbeidsinkomens

Het arbeidsinkomen van werknemers hangt, zo mag worden aangenomen, af van hun functieniveau en dit zal mede worden bepaald door hun opleidingsniveau. Bovendien weten we dat leeftijd (vanwege het veel gebruikte anciënniteitsbeginsel) en geslacht van invloed zijn op de arbeidsbeloning. Het volgende model geeft het veronderstelde verband weer tussen deze variabelen.



¹ Vanwege de leesbaarheid zijn de gemiddelde maandelijks arbeidsinkomens per bevolkingsgroep niet in de tekst opgenomen. We vermelden ze hier: autochtonen fl 2 335,-, Antillianen/Arubanen fl 2 093,-, Surinamers fl 1 934,-, Marokkanen fl 1 885,- en Turken fl 1 778,-.

² Nu gelden de volgende gemiddelde maandelijks netto-inkomsten uit arbeid: autochtonen fl 2.796,-, Antillianen/Arubanen fl 2.438,-, Surinamers fl 2.300,-, Turken fl 2.099,- en Marokkanen fl 2.040,-.

³ Deze cijfers tonen aan dat de gekozen ondergrens geleidelijk aan haar betekenis heeft verloren. Martens (1995) legt daarom de grens bij tenminste fl 3.900,- netto per maand. In dat geval is de verdeling als volgt: autochtonen 16%, Antillianen/Arubanen 6%, Surinamers 3%, Turken 2% en Marokkanen 0%. Overigens bestaat de indruk dat in de SPVA-1994 naar verhouding te veel hoogopgeleide Antillianen/Arubanen zijn geïnterviewd, wat bijdraagt tot een opwaartse vertekening van hun inkomens.

⁴ De gemiddelde netto-maandinkomens voor autochtonen bedroegen fl 2.679,-, voor Surinamers fl 2.349,-, voor Antillianen/Arubanen fl 2.321,-, voor Turken fl 2.171,- en tenslotte voor Marokkanen fl 2.106,-.

Dit eenvoudige model is uitgangspunt geweest bij enkele onderzoeken naar de arbeidsbeloning van allochtonen in Nederland. Daarbij wordt wel onderscheid gemaakt tussen «directe loondiscriminatie» en «indirecte loondiscriminatie». De eerste vorm doet zich voor wanneer allochtonen minder loon ontvangen dan autochtonen met een identiek functieniveau. Van indirecte loondiscriminatie is sprake wanneer allochtonen werkzaam zijn op een lager functieniveau dan autochtonen met overeenkomstige kenmerken qua opleidingsniveau, leeftijd en geslacht¹. Een verschil in beloning vloeit in dat geval voort uit het verschil in functieniveau en niet noodzakelijk uit beloningsverschillen op een zelfde functieniveau.

Niesing en Veenman (1990) gebruikten de *SPVA-1988* voor hun onderzoek naar loonverschil tussen allochtonen en autochtonen. Naast het opleidingsniveau, de leeftijd en het geslacht namen zij de verblijfsduur in Nederland in hun analyse op, en voorts de jaren werkervaring in Nederland, de burgerlijke staat en enkele kenmerken van de arbeidspositie. Bij het laatste gaat het om het verrichten van vast of tijdelijk werk, het al dan niet leiding geven, het al dan niet werkzaam zijn in ploegendiensten en het al dan niet werkzaam zijn bij de overheid². De voornaamste bevinding is dat de in het model opgenomen kenmerken de achterstand in arbeidsinkomen ten opzichte van de autochtone Nederlanders voor een belangrijk deel verklaren. Dit gold voor elke onderzochte allochtone groepering, het minst voor de Marokkanen. Niettemin verklaren de genoemde kenmerken bij hen met elkaar zo'n 75% van het loonverschil met autochtonen. Niesing en Veenman wijzen in dit verband op de sterke vertegenwoordiging van de Marokkanen in de dienstverlening, de sector met de laagste arbeidsinkomens. De onderzoekers zijn daarom terughoudend om van achterstelling te spreken. In plaats daarvan bespreken ze het blijkbaar gunstige effect van collectieve arbeidsovereenkomsten en andere collectieve regelingen van de arbeidsvoorwaarden op de beloning van allochtone werknemers. Wel constateren zij dat het loonverschil tussen allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven gemiddeld groter is dan bij de overheid, en dat dit grotere verschil minder toegeschreven kan worden aan de gemeten kenmerken. Ze concluderen daarom dat door de strakke regulering van de arbeidsvoorwaarden, achterstelling bij de overheid (nog) minder kans krijgt dan binnen het bedrijfsleven. Overigens doet dit weinig af aan hun constatering dat er geen sprake is van directe loondiscriminatie.

In zijn proefschrift laat Niesing (1993) zien dat de verschillen in functieniveau tussen allochtonen en autochtonen gedeeltelijk, en dus niet volledig te verklaren zijn uit relevante achtergrondkenmerken. Onderbenutting van allochtonen (wat niets anders is dan indirecte loondiscriminatie) kan dus samengaan met het uitblijven van directe loondiscriminatie. Dagevos (1998) komt in zijn dissertatie tot dezelfde bevinding.

Martens en Veenman (1994) onderzochten de gegevens over het arbeidsinkomen uit de *SPVA-1991* niet met een multivariate analyse, zoals Niesing en Veenman (1990) deden, maar controleerden bij de loonvergelijking tussen allochtonen en autochtonen achtereenvolgens voor geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en functieniveau. Binnen de onderzochte categorie van personen die tussen 35 en 45 uur per week werken, blijkt het geslacht weinig invloed op het loonverschil te hebben. De andere factoren hebben echter wel degelijk invloed. Zo neemt het loonverschil bij Turkse, Marokkaanse en in mindere mate bij Surinaamse mannen toe naarmate de leeftijd, het functieniveau en het opleidings-

¹ En eventuele andere kenmerken die relevant worden geacht en in de analyse meegenomen kunnen worden (zoals: taalbeheersing, verblijfsduur op de arbeidsmarkt, duur van het dienstverband, e.d.).

² Niet al deze factoren bleken significante invloed uit te oefenen op het loon. Dit gold bijvoorbeeld voor de burgerlijke staat en, behalve bij de autochtonen, voor de aard van het dienstverband.

niveau hoger zijn. Dit duidt erop dat directe loondiscriminatie op hogere functieniveaus mogelijk wel voorkomt. De eerdere uitspraak over de afwezigheid van directe loondiscriminatie zou hierdoor gespecificeerd moeten worden: geen directe loondiscriminatie op lagere niveaus, wel op hogere niveaus.

De gegevens over arbeidsinkomens uit de *SPVA-1994* zijn geanalyseerd door Dagevos, Martens en Veenman (1996a). Naast de gebruikelijke achtergrondkenmerken leeftijd, geslacht en opleidingsniveau betrekken zij de generatie in de analyse. Dit leidt tot een specificatie van de eerdere bevinding dat er bij allochtonen in ons land sprake is van onderbenutting. Dit blijkt namelijk niet het geval te zijn voor werkenden uit de tweede generatie. Het instroomniveau en het loopbaantempo van tweede-generatie allochtonen en autochtonen met dezelfde achtergrondkenmerken verschillen nauwelijks van elkaar. De onderzoekers maken hierbij wel een voorbehoud. Omdat de tweede generatie nog jong is, hebben de geanalyseerde gegevens vooral betrekking op personen die aan het begin van hun beroepsloopbaan staan. Mede gezien de bevinding uit de zojuist besproken studie van Martens en Veenman (1994) dat indirecte loondiscriminatie toeneemt wanneer de leeftijd stijgt, is het dus niet ondenkbaar dat later in de loopbaan wel onderbenutting van de tweede generatie zal ontstaan.

In dit onderzoek blijkt bij een vergelijking van allochtonen en autochtonen op hetzelfde functieniveau, bij controle voor verschillen in leeftijd en geslacht, weinig verschil in gemiddeld uurloon te bestaan. Dit geldt opnieuw in het bijzonder voor de tweede generatie. De onderzoekers menen daarom dat de conclusie dat er sprake zou zijn van directe loondiscriminatie, niet gerechtvaardigd is. Een tweetal multivariate analyses bevestigt deze uitkomst, of beter: ze wordt er nog door versterkt. De onderzoekers stellen dat er geen enkele aanwijzing is voor het bestaan van directe loondiscriminatie. Een bevestiging hiervan vinden we in de evenredigheidsstudie van dezelfde onderzoekers (Dagevos, Martens en Veenman, 1996b)¹.

Veenman (2001) verkrijgt in een onderzoek onder Molukkers in Nederland een zelfde uitkomst; er is bij hen wel sprake van indirecte loondiscriminatie (of onderbenutting) maar niet van directe loondiscriminatie.

We stellen op grond van de besproken studies vast dat er voor wat betreft het arbeidsinkomen niet of nauwelijks sprake lijkt te zijn van directe loondiscriminatie. Worden evenwel de relevante achtergrondkenmerken (zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau) in de beschouwing betrokken, dan blijkt indirecte loondiscriminatie wel te bestaan. Allochtonen bereiken, gemiddeld genomen, niet hetzelfde functieniveau als autochtonen met dezelfde relevante achtergrondkenmerken. Zo beschouwd is evenredigheid qua arbeidsinkomen niet gerealiseerd. Uitsluitend de tweede generatie zou hieraan vooralsnog ontsnappen.

¹ Soortgelijke analyses zijn niet uitgevoerd op de *SPVA-1998*.

Hoofdconclusie

In tien jaar tijd, van 1988 tot 1998, is de uitkeringsafhankelijkheid binnen de vier grootste allochtone bevolkingsgroepen in ons land duidelijk afgenomen. Ze is echter nog altijd groter dan bij de autochtone Nederlanders. Dit impliceert het voortbestaan van achterstand. Vooral ongunstig is het beeld voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Terwijl de arbeidsmarktsituatie in de beschouwde periode aanzienlijk verbeterde, bleven de Turken en Marokkanen in onverminderd hoge mate afhankelijk van dit type uitkeringen.

Uitkeringen als inkomensbron

Het zijn opnieuw de SPVA's die over een reeks van jaren het meest systematisch informatie opleveren over uiteenlopende uitkeringen als voornaamste bron van inkomsten. In het algemeen kunnen we een zekere complementariteit verwachten tussen uitkeringen en betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron. De mate waarin binnen een bevolkingsgroep uitkeringsafhankelijkheid bestaat, houdt echter ook verband met de leeftijdsopbouw. Een naar verhouding groot aandeel jongeren verhoogt de kans op studiefinanciering, terwijl een hoog aandeel ouderen de kans vergroot op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, pensioenen en uitkeringen voor vervroegde uittreding. Deze voor de hand liggende constatering relateert direct het belang van een ongeclausuleerd beeld van de uitkeringsafhankelijkheid. Om een indruk te krijgen van de werkelijke betekenis van uitkeringen zou in elk geval gecorrigeerd moeten worden voor relevante achtergrondvariabelen. Later in deze paragraaf proberen we dit te doen, hier gaat het vooral om een eerste indruk.

De uitkeringsgegevens uit de *SPVA-1988* zijn gepubliceerd door Niesing en Veenman (1990). Zij voegden hoofden van huishoudens en gezinsleden met een eigen inkomen samen om vervolgens te constateren dat de vier onderzochte allochtone groeperingen in ons land ten opzichte van de autochtone Nederlanders sterk zijn oververtegenwoordigd bij werkloosheids- en bijstandsuitkeringen (het laatste in mindere mate bij de Turken). Turken en Marokkanen waren bovendien duidelijk oververtegenwoordigd bij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Een relatie met de ongunstige arbeidsmarktpositie van de allochtonen ligt in al deze gevallen voor de hand.

Op grond van de *SPVA-gegevens uit 1991* schetst Veenman (1994a) voor dat jaar een ongeveer identiek beeld. Allochtonen waren oververtegenwoordigd bij werkloosheidsuitkeringen, bijstandsuitkeringen (dit geldt in het bijzonder voor Surinamers en Antillianen/Arubanen) en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (met name Turken en Marokkanen). Autochtone Nederlanders hebben vaker een uitkering die gelieerd is aan een hoge leeftijd (pensioen, vervroegde uittreding).

Exact hetzelfde signaleerde Martens (1995) op grond van de *SPVA-1994*. Deze auteur maakte eveneens gebruik van de *gegevens uit de SPVA-1998* om voor dat jaar een nagenoeg identiek beeld te schetsen (Martens, 1999).

We kunnen derhalve stellen dat er in een periode van tien jaar nauwelijks verandering is ontstaan in het relatieve belang van de diverse uitkerings-

bronnen voor de allochtone bevolkingsgroepen en de autochtone referentiegroep. Deze conclusie doet echter geen recht aan het eerder geconstateerde sterk toegenomen belang van arbeid als voornaamste inkomensbron, ook voor de allochtone groeperingen. Dit belang kan worden verduidelijkt wanneer voor twee allochtone groepen, bijvoorbeeld de Turken en de Surinamers, en voor de autochtone Nederlanders een rechtstreekse vergelijking wordt gemaakt tussen 1988 en 1998. Zie daartoe de tabel hieronder.

Tabel: Voornaamste inkomensbron naar etnische groepering, 1988 en 1998 (personen vanaf 15 jaar), in procenten

Inkomensbron	Turken		Suri- namers		Autochtonen	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Arbeid	47	58	47	70	65	68
Bijstand	9	10	17	11	4	3
Werkloosheidsuitk.	21	10	15	4	7	2
WAO/AAW	12	13	6	6	6	5
AOW/VUT/pens.	2	3	2	4	4	19
Studiefinanc.	6	4	9	3	11	3
Overig	3	3	4	2	3	1
Totaal:	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: SPVA-1988 en SPVA-1998.

Voor alle in de tabel opgenomen groeperingen is het belang van arbeid als inkomensbron toegenomen, bij de allochtonen meer dan bij de autochtonen. Daardoor is het (relatieve) belang van de overige inkomensbronnen afgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de werkloosheidsuitkeringen. Deze daling is bij de allochtonen veel sterker dan bij de autochtonen. Bij de Surinamers, met een hoge arbeidsdeelname van vrouwen, is tevens het belang van bijstandsuitkeringen verminderd. Dit geldt niet of nauwelijks voor de beide andere groeperingen. Bij de Antillianen/Arubanen, niet in de tabel opgenomen, is het aandeel met een werkloosheidsuitkering vrij fors gedaald, terwijl het aandeel met een bijstandsuitkering iets is gestegen. Het percentage personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is in geen van de groeperingen duidelijk gedaald. Daardoor behielden de Turken op dit punt een ongunstig profiel; van een nieuw verschijnsel is derhalve geen sprake. Opmerkelijk is tenslotte de doorwerking van de sterk veranderde leeftijdsverdeling onder de autochtone Nederlanders; het aandeel met een pensioen of een uitkering in verband met vervroegde uittreding is zeer sterk gestegen en dat met studiefinanciering is fors gedaald.

We concluderen dat in tien jaar tijd de uitkeringsafhankelijkheid bij allochtonen in het algemeen duidelijk is verminderd, maar dat er op dit punt nog achterstand bestaat ten opzichte van de autochtone Nederlanders¹. Bovendien is het beeld voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen onveranderd ongunstig, in elk geval voor de Turken en de Marokkanen².

Aan het voorgaande kan worden toegevoegd dat van de Afghanen in ons land in 1999 bijna 70% afhankelijk was van een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Bij de Ethiopiërs/Eritreërs lag dit aandeel beduidend lager (ruim 20%), terwijl het bij de Iraniërs en de Somaliërs schommelde rond de 50% (Martens en Weijers, 2000). Naast het opleidingsniveau zou de verblijfsduur een verklaring kunnen bieden voor de grote onderlinge verschillen bij deze vluchtelingengroepen.

¹ Deze gevolgtrekking vloeit tevens voort uit CBS-publicaties in de reeks Allochtonen in Nederland, bijvoorbeeld de edities van 1999, 2000, 2001 en 2002.

² Een gedetailleerd inzicht in deze problematiek is te vinden in Dominguez Martinez, Groeneveld en Kruisbergen (2002) die zich mede baseren op Snel (2002).

DE (RELATIEVE) HOOGTE VAN DE UITKERINGEN

Hoofdconclusie

In de periode 1988–1998 zagen allochtonen hun oorspronkelijke voorsprong in inkomenshoogte bij de werkloosheidsuitkeringen veranderen in een geleidelijk groter wordende achterstand. Bij de bijstandsuitkeringen zagen allochtonen de inkomenshoogte ten opzichte van de autochtonen juist iets stijgen (met uitzondering van de Surinamers die erop achteruitgingen). Bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is de inkomenshoogte voor allochtonen in het algemeen iets verbeterd ten opzichte van autochtonen (met uitzondering van de Turken die erop achteruitgingen).

Voorzover onze gegevens strekken, is per individu met een eigen inkomen het gemiddelde inkomen van allochtonen, ongeacht de inkomensbron, in de periode 1998–1994 verder achterop geraakt bij dat van de autochtone Nederlanders. Op dit punt ontbreken helaas gegevens over 1998.

Allochtonen zijn sterk oververtegenwoordigd in de zojuist genoemde uitkeringstypen. Bij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen geldt dit vooral voor Turken en Marokkanen. Na een correctie voor relevante achtergrondkenmerken kan worden vastgesteld dat hierbij geen sprake is van evenredigheid.

De (relatieve) hoogte van uitkeringen

De bespreking van de inkomensontwikkeling per type uitkering kent twee bezwaren: in de eerste plaats is er minder systematisch over gerapporteerd, in de tweede plaats leidt een grondige beschrijving per uitkering en per bevolkingsgroep al snel tot een volstrekt ontoegankelijke tekst. Daarom zullen we uitsluitend de hoofdlijnen beschrijven. Daarbij zal opnieuw gebruik worden gemaakt van SPVA-data.

Veenman (1990) gebruikte de inkomensgegevens uit de SPVA-1988 voor een beschrijving van het gemiddelde inkomen dat aan verschillende soorten van uitkeringen is ontleend. Allereerst valt op dat Turken en Marokkanen gemiddeld genomen de hoogste werkloosheidsuitkeringen ontvingen. Dit is beïnvloed door hun vroegere arbeidskenmerken, zoals het aantal jaren werkervaring en het laatstverdiende loon. Ook de bijstandsuitkeringen van de Turken en de Marokkanen waren in 1988 gemiddeld het hoogst. Omdat grotere gezinnen een ruimere bijstandsuitkering ontvangen, zijn in dit geval vooral huishoudenskenmerken bepalend. Bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ontvingen de Turken en de Marokkanen gemiddeld genomen minder dan de autochtone Nederlanders. De mate van arbeidsongeschiktheid en de kenmerken van de vroegere arbeidspositie zijn hierop van invloed.

Arbeidsinkomens en uitkeringen bijeengenomen, hadden de autochtone Nederlanders in 1988 gemiddeld het hoogste netto-maandinkomen (fl 1.740,-). Allochtonen met een eigen inkomen ontvingen per maand gemiddeld ruim driehonderd tot bijna vierhonderd gulden netto minder.

De SPVA-gegevens uit 1991 zijn besproken door Veenman (1994b). Hij laat zien dat in dat jaar de autochtonen gemiddeld genomen de hoogste werkloosheidsuitkering ontvingen, hoewel het verschil met de Turken en de Marokkanen gering is. De bijstandsuitkeringen waren nog altijd het hoogst voor de Turken en (in mindere mate) de Marokkanen. De laatsten ontvingen in 1991 eveneens de gemiddeld hoogste arbeidsongeschiktheiduitkering. Ze hadden hiermee de autochtone

Nederlanders achter zich gelaten. De Turken namen de derde positie in, ruim voor de Surinamers en de Antillianen/Arubanen. Het gemiddelde netto-maandinkomen van personen met een eigen inkomen, was in 1991 opnieuw het hoogst voor de autochtone Nederlanders (fl 1.921,-). Het verschil met de allochtonen is ten opzichte van 1988 toegenomen. Zij ontvingen gemiddeld bijna fl 350,- tot ruim fl 450,- netto minder per maand.

De inkomensgegevens uit de SPVA-1994 zijn niet uitgesplitst naar type uitkering. Wel publiceerde Martens (1995) de gemiddelde netto-maandinkomens van personen met een eigen inkomen. Hieruit blijkt dat de autochtonen (nu met gemiddeld fl 2.040,- netto per maand) hun voorsprong behielden, maar niet verder vergrootten.

De gegevens uit de SPVA-1998 zijn beschreven door Veenman (1999a). Daaraan ontleen we dat de autochtone Nederlanders in 1998 opnieuw de hoogste werkloosheidsuitkeringen ontvingen. Bij de bijstandsuitkeringen werden de autochtonen wederom voorafgegaan door de Turken en Marokkanen en in lichtere mate door de Antillianen/Arubanen. De Marokkanen ontvingen nog altijd de gemiddeld hoogste arbeidsongeschiktheidsuitkering. Gegevens over de gemiddelde inkomens per persoon met een eigen inkomen zijn voor 1998 niet gepubliceerd, en moeten daarom thans buiten beschouwing blijven.

Voor inkomensontwikkeling per type uitkering in de tienjaarsperiode 1988–1998 kunnen we te rade gaan bij Veenman (1999a). Hij signaleert dat bij de werkloosheidsuitkeringen allochtonen hun oorspronkelijke voorsprong hebben zien veranderen in een geleidelijk groter wordende achterstand op de autochtonen. Voor de bijstand geldt dat allochtonen de hoogte van hun uitkering ten opzichte van de autochtonen juist iets hebben zien stijgen, met uitzondering van de Surinamers die erop achteruitgingen. De grootste verbetering realiseerden de mediterranen. Bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is het beeld wisselend. Hier geldt dat de inkomenshoogte voor allochtonen in het algemeen iets is verbeterd ten opzichte van autochtonen, met uitzondering van de Turken. Zij gingen er juist op achteruit. De grootste verbetering zien we bij de Marokkanen.

Evenredigheid en uitkeringen

Dagevos, Martens en Veenman (1996b) hebben in hun evenredigheids-onderzoek op basis van de SPVA-1994 onder meer aandacht besteed aan de uitkeringsafhankelijkheid. Ze constateren in de eerste plaats een ondervertegenwoordiging van allochtonen bij arbeid als voornaamste inkomensbron. Daar staat een oververtegenwoordiging tegenover bij de meeste uitkeringen, uitgezonderd de pensioenen en uitkeringen voor vervroegde uittreding. Het sterkst is de oververtegenwoordiging in de bijstand, gevolgd door de werkloosheidsuitkeringen en (daarna) de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Bij de laatste zijn vooral de Turken en Marokkanen duidelijk meer dan evenredig vertegenwoordigd¹.

Publieke en politieke discussies over de oververtegenwoordiging van mediterranen in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen hebben aanleiding gegeven tot nader onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Snel, 2002). Daaraan is in de eerste plaats te ontleen dat de Turken en de Marokkanen niet meer dan bijna 3% respectievelijk 1,5% uitmaken van het totale

¹ Omdat hierbij geen multivariate analyses zijn toegepast, mag strikt genomen niet worden gesproken van onevenredigheid.

bestand van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (voor de WAO afzonderlijk gaat het om 3,2% respectievelijk 1,8%). Niettemin is er sprake van oververtegenwoordiging. Gelet op hun aandeel in de totale beroepsbevolking, is het aandeel WAO-ers bij de Turken en de Marokkanen anderhalf tot twee keer zo hoog als bij de autochtone Nederlanders. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met verschillen in opleidingsniveau en in leeftijdsopbouw tussen de diverse bevolkingsgroepen. Om evenredigheidsuitspraken te kunnen doen, moet wel voor zulke verschillen worden gecorrigeerd. Dit gebeurt in een regressie-analyse die deel uitmaakt van de studie van het Verwey-Jonker Instituut (Snel, 2002). Daaruit kunnen we afleiden dat er van evenredigheid geen sprake is; ook na correctie voor de zojuist genoemde variabelen blijven vooral Turken en Marokkanen oververtegenwoordigd in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen¹.

Doordat voor andere typen van uitkeringen soortgelijke analyses ontbreken, kunnen we geen uitspraken doen over de mate van evenredigheid bij bijstands- en werkloosheidsuitkeringen. Voor de laatste kan wel worden verwezen naar de uitspraken in het onderdeel Werk over de oververtegenwoordiging van allochtonen in de werkloosheid.

¹ De verklaring voor zulke oververtegenwoordiging kan ook gezocht worden in gezondheidsverschillen die overigens zelf weer samenhangen met het opleidingsniveau.

INTERPRETATIE

Hoofdconclusie

De onevenredigheid in uitkeringen is mede te verklaren uit de arbeidsmarktwerking en de hulpbronnen waarover allochtonen beschikken, in dit geval bijvoorbeeld hun institutionele redzaamheid. Ook de inrichting en werking van het socialezekerheidsstelsel heeft invloed. We stuiten hiermee weer op in- en uitsluitingsmechanismen binnen de kerninstituten van de Nederlandse samenleving. Het integratiebeleid heeft hierop onvoldoende invloed gehad, wat meeverklaart waarom de beleidsdoelstellingen niet zijn bereikt en evenredigheid niet is gerealiseerd.

De verklaring van oververtegenwoordiging

Allochtonen hebben minder vaak dan autochtonen arbeid als voornaamste inkomensbron. Voor een verklaring daarvan verwijzen we naar het onderdeel Werk. Omdat de meeste uitkeringen complementair zijn aan arbeidsinkomens, is aldus voor een deel ook de oververtegenwoordiging van allochtonen in de uitkeringen verklaard. Dit geldt in het bijzonder voor arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen, zoals werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voor de oververtegenwoordiging van allochtonen in de bijstand kan voorts de huishoudensstructuur als verklaring dienen, waarbij in het bijzonder gedacht moet worden aan het hoge aandeel eenoudergezinnen bij de Surinamers en de Antillianen/Arubanen (Veenman, 1997).

Een completere en diepgaandere analyse van de uitkeringsafhankelijkheid van allochtonen dient echter niet uitsluitend in te gaan op factoren die inzicht geven in de instroom in uitkeringen, maar tevens op die welke belemmeringen bij de uitstroom verklaren. Bij het laatste speelt de arbeidsmarkt opnieuw een rol. Wanneer arbeidsreïntegratie voor allochtonen lastiger is dan voor autochtonen, iets wat in de periode 1988–1998 zeker het geval was, verklaart dit mede waarom allochtonen langer dan autochtonen aangewezen bleven op een uitkering. Het is aannemelijk dat dit bijdraagt tot het inzicht in hun oververtegenwoordiging in de uitkeringen.

Naast toegang tot de arbeidsmarkt zijn echter andere factoren van invloed. Te denken valt bijvoorbeeld aan de wijze waarop medewerkers van sociale diensten omgaan met allochtone cliënten (Verburg en Veenman, 1992) en aan de inspanningen die uitkeringsinstanties van hun medewerkers verlangen om juist zwakke aanbodcategorieën terug te leiden naar de arbeidsmarkt (Veenman, 1999b). We weten dat hier uitstroombelemmeringen bestaan die gedeeltelijk zijn terug te voeren op beeldvorming bij individuele medewerkers en gedeeltelijk op institutionele factoren. In dit verband kan tevens worden gewezen op het gevaar van het geprivatiseerde reïntegratiebeleid dat «afroming» van cliëntenbestanden in de hand werkt en daardoor onbedoeld en onvoorzien in het nadeel is van zwakke aanbodcategorieën, onder wie veel allochtonen. Ook voor deze redenering verwijzen we naar het onderdeel Werk. Hier voegen we nog toe dat het eerder aangehaalde onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Snel, 2002) eveneens laat zien dat er, in dit geval bij arbeidsongeschiktheidsregelingen, extra uitstroombelemmeringen bestaan voor allochtonen. Naast communicatieproblemen gaat het om afroming van cliëntenbestanden bij uitstroombevordering en tevens om prioritering van

uitkeringsverstrekking boven uitstroombevordering, wat vooral voor zwakke aanbodcategorieën ongunstig uitpakt.

In de termen van het verklaringsmodel dat ook voor onderwijs en arbeid is gebruikt, zijn het wederom niet uitsluitend de kansenstructuur en de hulpbronnen (bijvoorbeeld de institutionele redzaamheid) van allochtonen die bepalend zijn voor, in dit geval, hun oververtegenwoordiging in de uitkeringen. Ook de inen uitsluitingsmechanismen binnen de instituties hebben hun betekenis. We constateren dat hieraan vanuit het integratiebeleid nog onvoldoende aandacht is besteed. Dit verklaart mee waarom de beleidsdoelstellingen nog niet zijn gerealiseerd en waarom de beoogde evenredigheid nog niet is geëffectueerd. Deze conclusie neemt niet weg dat een ondubbelzinnige uitspraak over de effectiviteit van het beleid in feite onmogelijk is. Immers, omgevingsfactoren als de arbeidsmarkt-omstandigheden en de inrichting van het socialezekerheidsstelsel beïnvloeden de inkomenspositie van allochtonen in niet geringe mate en zijn moeilijk te sturen vanuit het integratiebeleid.

DEELRAPPORT 3

**Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van
onderwijs**

Inhoudsopgave**blz.**

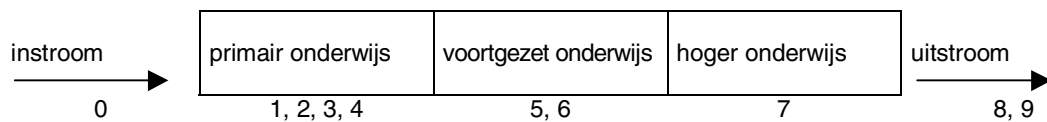
Context	103
Ontwikkeling onderwijspositie allochtonen	108
Realisatie beleidsdoelstellingen	116
Interpretatie	118

CONTEXT

De Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door meritocratisering (Dronkers en Ultee, 1995). Kort gezegd, betekent dit dat bij de verwerving van een maatschappelijke positie het eigen talent en de verworven vaardigheden van het individu steeds belangrijker worden ten opzichte van zijn of haar toegeschreven kenmerken, zoals de sociale herkomst of het geslacht. We kunnen dit ook concreet uitdrukken: de arbeidsmarktpositie hangt steeds sterker af van de eigen opleiding en steeds minder van het opleidingsniveau of het beroep van de ouders. Weliswaar blijven zulke herkomstkenmerken indirect invloed uitoefenen, ook binnen het onderwijs, maar de rechtstreekse invloed van de eigen vaardigheden is van dominante betekenis. Het is daarom niet zonder reden dat ook in het integratiebeleid volop aandacht wordt besteed aan het onderwijs. Er zijn echter meer redenen die het belang van onderwijs aangeven. Naast een kwalificatiefunctie heeft het onderwijs namelijk een identificatiefunctie. De overdracht van centrale waarden en normen in het onderwijs kan bijdragen tot de aanvaarding van en zelfs tot loyaliteit jegens de samenleving en haar ordening. Aldus levert het onderwijs een bijdrage aan de sociale cohesie op samenlevingsniveau. Op het individuele niveau is het daarmee een uiterst belangrijk socialisatiemechanisme. De centrale plaats van het onderwijs binnen het integratiebeleid is derhalve zeer gerechtvaardigd.

Wie met betrekking tot de sociale integratie van allochtonen nog een extra argument wil, kan dit vinden in een recente publicatie van Odé (2002). Daarin doet hij verslag van een door NWO gesubsidieerd onderzoek naar de causaliteitsrichting in de relatie tussen culturele en sociaal-economische integratie. De auteur constateert dat het opleidingsniveau de dominante verklarende variabele is voor zowel de sociaal-economische als de culturele integratie. Wie een hoger opleidingsniveau realiseert, heeft aantoonbaar betere kansen op de arbeidsmarkt en neemt tegelijkertijd gemakkelijker deel aan de dominante westerse cultuur, gekenmerkt door «modernisering». Deze uitkomst is de weerslag van hetgeen hierboven in meer algemene termen en iets abstracter is gezegd over de functies van het onderwijs in onze samenleving.

Onderwijs doet er dus toe, ook voor de sociale integratie van allochtonen. Het is daarom weinig verrassend dat sedert de Minderhedennota van 1983 een hoofddoelstelling van het integratiebeleid is om allochtonen naar evenredigheid te laten deelnemen aan het onderwijs en hen tevens naar een onderwijspositie te leiden die vergelijkbaar is met die van autochtone jongeren met overeenkomstige relevante achtergrondkenmerken. We herkennen hierin het evenredigheidsstreven zoals dit ook bij het onderdeel Werk is besproken. Het uiteindelijk gerealiseerde opleidingsniveau van jongeren die het dagonderwijs hebben verlaten is in het geval van het onderwijs niet de enige, maar wel een cruciale indicator voor de realisatie van het evenredigheidsstreven. Daarbij spitst de vergelijking zich toe op categorieën van allochtone en autochtone jongeren die overeenkomen qua leeftijd, geslacht en het opleidingsniveau van hun ouders. Ook in deze bijdrage zal de aandacht vooral op deze indicator gericht zijn. Om te laten uitkomen dat dit een keuze is, geven we kort aan welke andere indicatoren eveneens gebruikt kunnen worden. We doen dit aan de hand van de volgende schematische voorstelling van de onderwijsloopbaan.



0 = startniveau in het primair onderwijs (hiervoor zouden latere prestaties en resultaten gecorrigeerd moeten worden).

1 = (ontwikkeling) prestatieniveau gedurende het primair onderwijs.

2 = scores Citotoets en/of schooladvies voor voortgezet onderwijs.

3 = leeftijdsachterstand bij 12-, 13-, 14- en 15-jarigen (= percentage jongeren met deze leeftijd in het primair onderwijs).

4 = instroomniveau in het voortgezet onderwijs.

5 = (ontwikkeling) prestatieniveau gedurende het voortgezet onderwijs.

6 = voortijdige schooluitval en eventuele «drop out»¹.

7 = doorstroom- en instroomniveau in het hoger onderwijs.

8 = vakkenpakketten en eindexamenresultaten bij afronding van het dagonderwijs.

9 = gerealiseerd eindniveau wanneer geen dagonderwijs meer wordt gevolgd.

Naast bovenstaande momentopnamen zou bij een evenredigheidstoets voorts aandacht besteed kunnen worden aan het verloop van de schoolloopbaan: is er sprake van directe of indirecte doorstroom, wat is de totale duur van de schoolloopbaan en op welke leeftijd is het eindniveau bereikt? Ook zulke kenmerken doen er immers toe voor de verwerving van een maatschappelijke positie. Het is echter ondoenlijk om binnen het bestek van dit bronnenonderzoek alle zojuist genoemde indicatoren in de beschouwing te betrekken. Een keuze voor een van de indicatoren 1 tot en met 8 is bovendien tamelijk willekeurig. Zoals gezegd, beperken we ons tot het gerealiseerde eindniveau (indicator 9) omdat het uiteindelijk daarom gaat. Hier kan als bezwaar tegen worden ingebracht dat bij deze maatstaf geen informatie wordt gebruikt over degenen die zich nog in het onderwijs bevinden. Dit bezwaar is echter minder zwaarwegend nu al zo'n twintig jaar evenredigheidsbeleid wordt gevoerd, wat inhoudt dat intussen een hele generatie leerlingen door het onderwijs is gestroomd. Bovendien kan worden aangevoerd dat de tweede generatie allochtonen intussen een leeftijd heeft bereikt die het – meer dan enkele jaren geleden – mogelijk maakt om ook voor haar uitspraken te doen over het gerealiseerde opleidingsniveau.

Voor de beoordeling van het integratiebeleid, en voor het beleid zelf, zou het plezierig zijn indien de onderwijsprestaties van de doelgroepen geheel afhankelijk zouden zijn van dat beleid. Dit is echter niet het geval. Er zijn namelijk andere factoren die invloed uitoefenen op deze prestaties. We zullen daarop nader ingaan door enkele van zulke contextfactoren kort te bespreken. Eerst echter melden we dat de invloed van contextfactoren impliceert dat het onmogelijk is en dus onjuist zou zijn om de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd, geheel toe te schrijven aan het succes dan wel het falen van het integratiebeleid. Dit geldt zowel voor de claim dat het beleid effectief is geweest als voor de claim dat dit niet het geval zou zijn. Net als bij het onderdeel Werk moet wel onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de absolute maatstaf van verbetering van het opleidingsniveau en anderzijds de evenredigheidsdoelstelling die de vergelijking impliceert van categorieën die (zo veel mogelijk) identiek zijn op relevante achtergrondkenmerken. Zeker in relatie tot de eerste maatstaf zijn uitspraken over de effectiviteit van het beleid zo goed als onmogelijk, en moeten we ons beperken tot uitspraken over het doelbereik. Op de evenredigheidsdoelstelling komen we later terug.

¹ Met «drop out» wordt bedoeld op de categorie jongeren die wel deelnamen aan het voortgezet onderwijs, maar daarvan geen diploma behaalden.

Maatschappelijke omstandigheden

Onderwijsprestaties staan onder invloed van een aantal factoren. De inrichting van het onderwijs, rechtstreeks te beïnvloeden door het beleid, behoort ertoe. Verder is de sociale herkomst van kinderen sterk bepalend voor hun schoolsucces. In onderzoeksjargon gaat het om de zogenoemde SES-factor, de sociaal-economische status van het herkomstgezin, doorgaans geoperationaliseerd als het opleidingsniveau van de vader, de moeder of beide ouders. Achter deze variabele gaan «zuivere» welstands-factoren schuil, zoals het gezinsinkomen dat bepalend is voor bijvoorbeeld het boeken- of computerbezit in het gezin en het al dan niet beschikken over een eigen kamer waar kinderen hun huiswerk kunnen maken. Van grotere betekenis voor de onderwijsprestaties zijn echter de culturele factoren die samenhangen met de SES-factor. Ruim geformuleerd gaat het hierbij om de gezinssocialisatie, waarbinnen de ouder-kindinteractie van centraal belang is. Deze bepaalt de overdracht van kennis en opvattingen die het kind als hulpbronnen meebrengt in het onderwijs. Het belang van deze factor is alom bekend. In het onderwijs-beleid wordt er daarom terdege rekening mee gehouden. Het meest nadrukkelijk blijkt dit uit de zogenoemde gewichtenregeling die een van de grondslagen vormt van het bekostigingsstelsel van het primair onderwijs. Kort gezegd, komt deze regeling erop neer dat scholen met veel leerlingen uit lagere sociaal-economische strata, over ruimere financiële middelen kunnen beschikken. Vanwege de geconstateerde achterstand van allochtone leerlingen, is de gewichtenregeling ook op hen afgestemd. Dit reflecteert de pogingen om in het onderwijs rekening te houden met de herkomstverschillen tussen leerlingen.

Een andere omgevingsfactor die de onderwijsprestaties determineert, laat zich minder gemakkelijk door het beleid beïnvloeden. Het gaat dan om de maatschappelijke omstandigheden die stimulerend of juist belemmerend kunnen werken. Zo is bekend dat de (gepercipieerde) arbeidsmarktkansen van invloed zijn op de onderwijsprestaties. Dit geldt voor allochtone zowel als voor autochtone jongeren. Omdat de arbeidskansen voor allochtone jongeren in het algemeen kleiner zijn, ook bij gelijke onderwijs-kwalificaties (zie het onderdeel Werk), moet worden aangenomen dat ongunstige arbeidsmarktomstandigheden op hen een negatievere invloed hebben dan op autochtone jongeren. Dit wordt nog versterkt indien allochtone jongeren van oordeel zijn dat ze ten onrechte minder kansen krijgen. Het idee te worden gediscrimineerd, werkt belemmerend voor de onderwijsprestaties. Het is om deze reden dat onderwijssociologen als Cummins (1984) en Ogbu (1978, 1992) in hun modellen ter verklaring van de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen, ook de factor «relatie tussen minderheids- en meerderheidsgroep» opnemen. Het is ten opzichte van het onderwijs een externe factor. Dit illustreert dat het beleid, gericht op bevordering van de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen niet de enige bepalende factor is. Zoals gezegd, bemoeilijkt dit uitspraken over de effectiviteit van dit beleid.

Structuurverandering van het onderwijs

In het voorafgaande spraken we over onderwijsbeleid en over beleid, gericht op bevordering van de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen. Dit zijn geen synoniemen, hoewel er sprake is van een zekere overlapping. Zo kunnen binnen het onderwijsbeleid besluiten worden genomen, zonder dat de effecten daarvan op de onderwijspositie van allochtone leerlingen veel gewicht in de schaal leggen. De kans hierop is het grootst wanneer het gaat om zogenoemde stelselwijzigingen, die bij

uitstek vanuit een algemeen perspectief worden doorgevoerd. Als voorbeeld kan dienen de invoering van de basisvorming die impliceert dat alle leerlingen meer algemeen vormend onderwijs moeten volgen. Voor degenen met minder schoolse vaardigheden, onder wie veel allochtonen, bleek dit een barrière te vormen. Voorts valt te denken aan de schaalvergroting die leidde tot massascholen, waar leerlingen zich minder thuisvoelen. Aangenomen mag worden dat dit des te meer geldt voor allochtone jongeren die hun plek nog moeten vinden. Een volgend voorbeeld betreft het streven naar rendementsverbeteringen in het onderwijs, waardoor het «stapelen» van opleidingen (door het plaatsen van «horizontale» schotten) minder goed mogelijk is geworden. Dit verminderde de mogelijkheid om tweedekansonderwijs te volgen, wat juist voor allochtone jongeren nadelig kan zijn (Veld, 2002). Het gaat hier nu niet om de voorbeelden, maar om de strekking. Deze is – het zij herhaald – dat beleid, gericht op bevordering van de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen niet de enige factor is die deze prestaties determineert. Ook het algemene onderwijsbeleid oefent er invloed op uit, soms in positieve zin en soms in negatieve. Bij uitspraken over de effectiviteit van het integratiebeleid moet hiermee terdege rekening worden gehouden.

Migratie, concentratie en «white flight»

De stelling dat nauwelijks uitspraken mogelijk zijn over de effectiviteit van het integratiebeleid, wint aan kracht wanneer tevens in beschouwing wordt genomen dat de samenstelling van de allochtone bevolkingsgroepen wordt beïnvloed door de (voortgaande) migratie. Een treffend voorbeeld hiervan betreft de Antilliaanse/Arubaanse bevolkingsgroep. De «oude» eerste generatie bestond voor een groot deel uit elitemigranten: zij kwamen naar Nederland voor een hogere opleiding en rondde deze vaak af. Hun nakomelingen in de tweede generatie doen het erg goed in het Nederlandse onderwijs. Als enigen slaagden zij erin de onderwijsachterstand op de autochtonen binnen één generatie vrijwel weg te werken (Veenman, 1999). De nieuwe instroom van Antilliaanse/Arubaanse jongeren heeft echter nogal ongunstige scholingskenmerken; velen zijn zelfs het Nederlands niet machtig. Op het sterk wisselende beeld van de onderwijsprestaties van de zojuist genoemde drie categorieën («oude» eerste generatie, tweede generatie, nieuwkomers) heeft het onderwijsbeleid nauwelijks invloed.

De beperkte betekenis van dit beleid kan voorts worden verduidelijkt wanneer erop gewezen wordt dat de leerlingpopulatie per school of klas van invloed is op de geleverde onderwijsprestaties. Een school of klas met veel allochtone kinderen loopt het risico van minder goede opleidingsresultaten doordat het totaal van de hulpbronnen dat in een klas met veel allochtone leerlingen via de medeleerlingen beschikbaar komt, relatief klein is (Westerbeek, 1999). Voor ons betoog is van belang dat de samenstelling van de leerlingpopulatie slechts indirect kan worden bepaald door het beleid, gericht op bevordering van de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen. Hier is dominant de invloed van migratie- en vestigingspatronen: hoeveel allochtonen komen ons land binnen en waar vestigen zij zich? We weten dat voor allochtonen de grote steden veel aantrekkingskracht hebben, waardoor hun aantal en aandeel daar in de afgelopen jaren sterk groeiden. We weten ook dat de binnenstedelijke ruimtelijke vestiging van allochtonen in hoge mate bepalend is voor de samenstelling van de leerlingpopulatie van scholen in of nabij de concentratiewijken.

Voorts is bekend dat autochtone ouders met jonge kinderen de

concentratiewijken bij voorkeur verlaten of, wanneer ze er gevestigd blijven, vaak een school zoeken buiten de eigen wijk. Deze zogenoemde «white flight» verhoogt de concentratiegraad van allochtonen in de wijk en op de scholen, wat kan uitmonden in negatieve effecten op de onderwijsprestaties. Het zou te ver voeren om te beweren dat het integratiebeleid geen enkele invloed heeft op de zojuist beschreven processen, maar realistisch is om ervan uit te gaan dat concentratie en «white flight» hoofdzakelijk contextfactoren zijn die als zodanig invloed uitoefenen op het resultaat van beleid dat gericht is op bevordering van de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen. Dit realisme impliceert de erkenning dat uitspraken over de effectiviteit van dit beleid bijzonder lastig zijn.

Hoofdconclusie

Om een goed beeld van de ontwikkeling van de onderwijspositie van allochtonen te krijgen, zouden we over een reeks van jaren gegevens over het gerealiseerde opleidingsniveau moeten hebben. Zulke gegevens hebben bij voorkeur betrekking op dezelfde categorie, bij voorkeur een vaste, jeugdige leeftijdsklasse of (nog beter) de tweede generatie. Helaas is daarvan geen sprake. De beschikbare data betreffen soms de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar, dan weer een (wisselende) categorie van jongeren en soms de tweede generatie. De bevindingen zijn daarom minder hard dan in het onderdeel Werk.

Toch zijn enkele belangrijke conclusies te trekken. In de eerste plaats is het gerealiseerde opleidingsniveau van de allochtonen in ons land geleidelijk gestegen. Ondanks dat hetzelfde geldt voor het niveau van de autochtone bevolking, neemt de onderwijsachterstand onder allochtonen af. In dit opzicht is het beleidsstreven geëffectueerd. In de tweede plaats blijken vooral migratiefactoren van invloed op deze onderwijsverbetering. De tweede generatie is sterk in omvang toegenomen en doet het op school veel beter dan de eerste generatie, mede doordat ze niet de negatieve invloed van zij-instroom ondergaat. In de derde plaats zijn er aanwijzingen dat de sociale herkomst veel van de onderwijsachterstand verklaart, maar niet alles. Zo bezien is er dus nog steeds sprake van onevenredigheid.

Onderwijsstudies

Nederland kent een lange traditie van onderwijsonderzoek, vooral vanuit de onderwijssociologie. In de jaren zestig en zeventig concentreerde de aandacht zich op de verklaring van achterstand bij «arbeiderskinderen» en de (on)mogelijkheid van hun opwaartse mobiliteit. Dit onderzoek was sterk geïnspireerd door het emancipatiestreven. De speurtocht naar verklarende variabelen voor de onderwijsachterstand van allochtone jongeren in de afgelopen decennia, verliep op vrijwel dezelfde wijze als die naar de factoren achter de onderwijsachterstand van «arbeiderskinderen». Zo is uitvoerig aandacht besteed aan de kenmerken van het herkomstgezin, met inbegrip van mogelijk cultuurverschil tussen het ouderlijk milieu en het onderwijs. In het geval van de allochtonen ging het minder om de disconnectie tussen de «lower class»-subcultuur van het herkomstgezin en de «middle class»-normen van het onderwijsstelsel en meer om cross-culturele verschillen, maar het verklaringsmodel zelf behield de vorm die gebruikelijk was bij onderwijsonderzoek onder laaggeklasseerde autochtonen. Dit geldt eveneens voor de aandacht die is besteed aan de betekenis van schoolkenmerken voor de onderwijsprestaties. Specifiek voor het onderzoek onder allochtonen is de aandacht voor migratiefactoren, waartoe de nadelen van zij-instroom behoren, alsmede de problemen met het Nederlands als tweede taal en de gebrekkige kennis van het onderwijsstelsel.

Intussen is een grote hoeveelheid publicaties beschikbaar die duidelijk maken dat alle zojuist genoemde clusters van factoren betekenis hebben. Dominant is evenwel de SES-factor: het opleidingsniveau van de ouders is in hoge mate bepalend voor de onderwijsprestaties van de kinderen. In dit opzicht verschillen allochtone leerlingen niet van autochtone leerlingen. Wel voegen bij hen migratiefactoren en cultuurverschil iets toe aan de verklaring. Hetzelfde geldt voor schoolkenmerken. Zo constateerden Tesser en Ledema (2001) dat juist scholen met een hoge concentratie van

allochtone leerlingen – meer dan 75% relatief goede resultaten weten te bereiken door een gerichte onderwijsaanpak. Westerbeek (1999) stelde bovendien vast dat verschil in prestaties tussen concentratiescholen toegeschreven kan worden aan de wijze waarop zij hun onderwijs inrichten.

Zulk inzicht in factoren die de achterstand van allochtone leerlingen verklaren, betekent nog niet dat ook inzicht bestaat in de feitelijke ontwikkeling van de onderwijspositie. Daartoe moeten we een beroep doen op meer beschrijvende studies. Anders dan voor de arbeidsmarkt heeft het voor het onderwijs niet veel zin om daarbij ver terug te gaan in de tijd en aldus ontwikkelingen te volgen. Turbulenties op kortere termijn, zoals deze zich in de werkloosheid kunnen voordoen als gevolg van conjunctuurschommelingen, kent het onderwijs niet. Bovendien is de vraag naar de onderwijspositie van de eerste generatie (de feitelijke migranten) in onze context veel minder interessant dan de vraag in hoeverre een volgende generatie erin slaagt haar positie te verbeteren. Een mogelijkheid om daarover geïnformeerd te worden, biedt de zogenoemde intergenerationele vergelijking: kinderen worden vergeleken met hun ouders. Een andere, en voor ons doel bruikbaarere mogelijkheid is een vergelijking met autochtone leeftijdgenoten, liefst met metingen op opeenvolgende momenten zodat een uitspraak kan worden gedaan over de ontwikkeling van de relatieve onderwijspositie van allochtone jongeren.

Martens en Veenman (1996) gebruikten gegevens uit 1994 voor een intergenerationele vergelijking. Voor alle door hen onderzochte bevolkingsgroepen (de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen) geldt dat het percentage kinderen met een hoger gerealiseerd opleidingsniveau dan de ouders, groter is dan het percentage kinderen met een lager niveau dan dat van de ouders. Het impliceert dat er per saldo sprake is van opwaartse sociale mobiliteit. Dit is niet verrassend, gegeven het feit dat veel eerste-generatie ouders (vooral uit de mediterrane groeperingen) in hun land van herkomst veel minder opleidingsmogelijkheden hadden dan hun kinderen in Nederland hebben. Nochtans blijkt binnen elke onderzochte groepering een meerderheid van de kinderen níet hoger opgeleid dan de eigen ouders¹. Bij de Surinamers en Antillianen/Arubanen is een vrij groot deel zelfs lager opgeleid. In dit opzicht is de mate waarin via het onderwijs opwaartse sociale mobiliteit voorkomt, teleurstellend.

Vanwege de sterk verschillende onderwijskansen van de ouders (in het herkomstland) en de kinderen (in Nederland), heeft de intergenerationele vergelijking het karakter van een vergelijking van «appels en peren». Bovendien levert ze geen informatie op over de onderwijspositie van allochtone jongeren ten opzichte van autochtone jongeren. Omdat de evenredigheidsdoelstelling juist daarop is gericht, concentreren we ons nu op deze vergelijking. We baseren ons hierbij op dezelfde informatiebronnen als gebruikt in het onderdeel Werk. Voor een bespreking van de kenmerken van deze bronnen wordt daarnaar verwezen.

T&E-publicaties

Binnen het monitoringsysteem «Toegankelijkheid en Evenredigheid» (*T&E*) verscheen in 1988 een publicatie over de onderwijspositie van allochtonen (Roelandt en Veenman, 1988). Daarbij is gebruikgemaakt van de SPVA-1988, met informatie over de legaal in Nederland verblijvende Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen en een

¹ Dit is te verklaren uit het hoge percentage kinderen met een opleiding op hetzelfde niveau als dat van de ouders.

autochtone vergelijkingscategorie. Op grond van deze informatie wordt geconstateerd dat allochtonen die in Nederland een opleiding hebben gevolgd en het onderwijssysteem intussen hebben verlaten, een grote achterstand vertonen ten opzichte van de autochtone Nederlanders. Vooral de Turken en de Marokkanen blijven ver achter. Uit een daarop volgende multivariate analyse leiden de onderzoekers af dat het opleidingsniveau van de ouders sterk bepalend is voor deze achterstand, maar dat ook andere factoren (zoals school- en leerkrachtkenmerken) van invloed zijn.

Een zelfde conclusie trekken Roelandt en Martens in de bundel «Ver van huis» (1990), waarin opnieuw gebruik wordt gemaakt van de SPVA-1988. Hoewel de analyse gericht is op het scholingsniveau binnen het voortgezet onderwijs, en dus niet op het gerealiseerde eindniveau, bespreken we haar kort. Interessant is namelijk dat wordt vastgesteld dat de achterstand van allochtone leerlingen niet verdwijnt wanneer gecorrigeerd wordt voor het sociale herkomstmilieu. Dat allochtone jongeren een ongunstiger onderwijspositie hebben dan autochtone jongeren uit een zelfde sociaal milieu, schrijven de onderzoekers hoofdzakelijk toe aan migratiefactoren, in het bijzonder aan de eerder genoemde zij-instroom. Voor tweede-generatie jongeren, die in Nederland zijn geboren en vanaf het begin van de schoolloopbaan deelnemen aan het Nederlandse onderwijs, is het perspectief dus gunstiger.

De SPVA-editie uit 1991 is door Klopogge e.a. gebruikt voor een bijdrage aan de bundel «Onzeker bestaan» (1994). Omdat in deze periode steeds vaker wordt beweerd dat de opleidingsproblemen van allochtone jongeren niet anders zijn dan die van autochtone jongeren uit een zelfde herkomstmilieu¹, stellen de onderzoekers de vraag aan de orde in hoeverre het herkomstmilieu verklarend is voor de onderwijsachterstand van allochtone jongeren. Ze richten zich hierbij op het bereikte scholingsniveau en het gerealiseerde eindniveau van jongeren tussen 12 en 19 jaar. Om zeker te zijn van hun zaak, gebruiken de onderzoekers uiteenlopende analysetechnieken (o.a. tabellenanalyse en matching). Hun conclusie is niet anders dan bij eerder T&E-onderzoek: de sociale herkomst van leerlingen draagt in belangrijke mate bij tot de verklaring, maar is zeker niet allesbepalend. Migratiefactoren en schoolkenmerken hebben nog steeds invloed. Dit impliceert logischerwijze dat er nog geen sprake is van evenredigheid.

Anders dan bij eerdere SPVA's, is het door de snelle groei van de tweede generatie mogelijk om met behulp van de SPVA-1994 afzonderlijke analyses te doen voor de nakomelingen van de feitelijke migranten. Veenman en Martens (1995) constateren dat de tweede generatie beter presteert in het onderwijs: er is minder schooluitval, de onderwijsdeelneming ligt hoger en de doorstroom naar hogere niveaus is groter dan bij degenen die te maken hadden met zij-instroom. Doordat de onderwijsprestaties van autochtone jongeren ook verbeterden, bestaat er bij de allochtone jongeren nog wel achterstand. Deze is het grootst bij de Turken en de Marokkanen. De onderzoekers berekenen voor een scala van indicatoren zo'n 20–40% slechtere prestaties bij de mediterranen en zo'n 10–20% slechtere prestaties bij Surinamers en Antillianen.

Martens en Veenman analyseren deze achterstand met behulp van de SPVA-1994 in een bijdrage aan de bundel «Keren de kansen?» (1996). Omdat de tweede generatie nog relatief jong is en velen zich dus nog in het onderwijs bevinden, richten de onderzoekers zich niet uitsluitend op het gerealiseerde eindniveau maar op de combinatie hiervan met het in het voortgezet onderwijs bereikte scholingsniveau. De analyses betreffen

¹ Een sprekend voorbeeld hiervan is het invloedrijke rapport Ceders in de tuin (1992) van de commissie-Van Kemenade die expliciet stelt dat de achterstand van allochtone leerlingen door dezelfde factoren wordt teweeggebracht die werkzaam zijn bij autochtone leerlingen (p. 41).

personen tussen 12 en 25 jaar en worden uitgevoerd met behulp van logistische regressie en matching. De uitkomst is dat de combinatie van sociaal herkomstmilieu, leeftijd, geslacht en kamerruimte een deel van de achterstand verklaart, maar dat de onverklaarde rest nog altijd groot is. Hiervoor kan zij-instroom niet verantwoordelijk worden geacht, omdat – zoals gezegd – de analyses zich toespitsen op de tweede generatie. Op grond van kwalitatief onderzoek in Rotterdam en Amsterdam (Veenman, 1996a,b) wijzen de onderzoekers op het mogelijke belang van cultuurfactoren, zoals de opvoedingsopvattingen en -praktijken en de onderwijsambities en -oriëntaties, alsook op tekortschietende kennis van het Nederlandse onderwijssysteem. Wat de verklaring ook is, de analyse-resultaten maken duidelijk dat er in 1994 ook bij de tweede generatie nog geen sprake is van evenredigheid.

De SPVA-1998 is door Veenman (1999) gebruikt in een zogenoemde trendstudie. Hij beschrijft hierin de ontwikkelingen in de onderwijspositie van allochtonen op grond van de SPVA's en constateert dat de onderwijsachterstand geleidelijk afneemt, maar desondanks nog tamelijk fors is. Dit staat niet los van de verbetering van de onderwijspositie die autochtone Nederlanders te zien gaven in de periode 1988–1998. Door middel van correctie voor verschillen in relevante achtergrondkenmerken wordt getracht de invloed van het herkomstmilieu vast te stellen op het gerealiseerde opleidingsniveau van jongeren tussen 15 en 35 jaar. Voor elk van de onderzochte allochtone bevolkingsgroepen geldt dat na matching de oorspronkelijke verschillen in eindniveau soms aanzienlijk dalen, maar dat toch tamelijk forse verschillen resteren. De voornaamste resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel: Verschillen in gerealiseerd opleidingsniveau 15–35-jarigen t.o.v. autochtone leeftijdgenoten, voor en na matching, per allochtone groepering (in procentpunten), 1998

	Turken		Marokkanen		Surinamers		Antill./Arubanen	
	voor	na	voor	na	voor	na	voor	na
max. bao	+ 42	+ 20	+ 49	+ 24	+ 12	+ 6	+ 13	+ 9
vbo/mavo	0	- 1	- 5	- 12	+ 12	+ 8	+ 8	+ 3
mbo/havo/vwo	- 15	- 7	- 18	- 2	- 4	0	- 5	- 1
hbo/wo	- 27	- 13	- 26	- 10	- 19	- 13	- 16	- 11

Bron: SPVA-1998.

In de tabel is te zien dat Turkse jongeren op het niveau van het basisonderwijs (max. bao) oorspronkelijk een oververtegenwoordiging ten opzichte van autochtone jongeren kenden van 42 procentpunten. Na matching, wanneer dus is gecorrigeerd voor sociale herkomst (in casu: het opleidingsniveau van de hoogstopgeleide ouder), resteert een verschil van 20 procentpunten. De ondervertegenwoordiging van Turkse jongeren in het hoger onderwijs loopt na matching terug van 27 naar 13 procentpunten. Het herkomstmilieu heeft dus vrij veel invloed, maar verklaart niet het totale verschil. Deze conclusie geldt voor alle vier de onderzochte groepen en blijft overeind wanneer sociale herkomst wordt geoperationaaliseerd als het «gemiddelde» opleidingsniveau van de beide ouders. Opnieuw stellen we vast dat van evenredigheid nog geen sprake is. Doordat de analyses onderling verschillen kunnen we helaas geen uitspraak doen over de ontwikkeling van de mate van onevenredigheid.

SCP-studies: Rapportage minderheden

Zoals naar voren gebracht in het onderdeel Werk, brengt het SCP sedert 1993 de Rapportage minderheden uit. Het zijn publicaties met een variërend hoofdthema, maar vrijwel steeds ook met uitgebreide aandacht voor de onderwijspositie van allochtonen.

Reeds in de *eerste rapportage*, die dus stamt uit 1993, wordt diep ingegaan op het gerealiseerde opleidingsniveau. Dit gebeurt hoofdzakelijk aan de hand van gegevens uit de SPVA-1991. Door leeftijdscohorten met elkaar te vergelijken, concludeert het SCP dat jongeren het beter doen dan ouderen uit dezelfde bevolkingsgroep. Door ook autochtonen in deze vergelijking te betrekken, stelt het SCP voorts vast dat de onderwijsachterstand van allochtonen weliswaar erg groot blijft, maar geleidelijk afneemt. Het SCP toont zich terughoudend wanneer het erom gaat de betekenis van sociale herkomst voor deze achterstand te bepalen. Enerzijds wordt verwezen naar eigen onderzoek (Tesser e.a., 1991) waaruit blijkt dat deze factor lang niet alles verklaart en wordt kritisch gereageerd op studies waaruit het tegendeel zou blijken. Anderzijds wordt geconcludeerd dat «in weerwil van het grote aantal onderzoeken», geen stellige conclusies te trekken zijn over de invloed van de SES-factor.

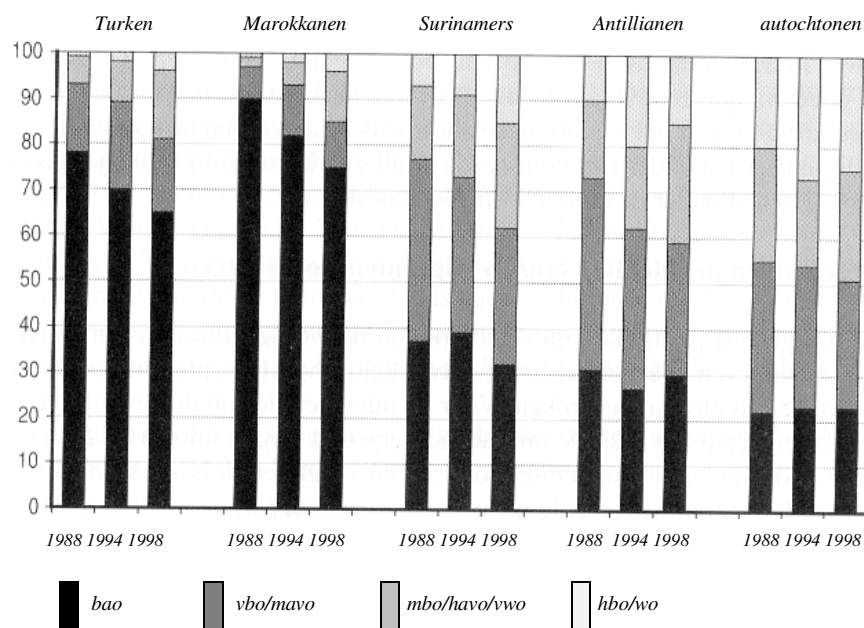
In de *rapportage van 1996* is opnieuw uitvoerig aandacht besteed aan het gerealiseerde opleidingsniveau, nu op grond van data uit de SPVA-1994. Om ontwikkelingen in de tijd te kunnen waarnemen, is deze keer een vergelijking gemaakt met de SPVA-1988. In het algemeen blijkt er sprake te zijn van een enigszins gestegen opleidingsniveau. Een vergelijking van leeftijdscohorten, op basis van «gemiddeld» gerealiseerd opleidingsniveau, laat eveneens een stijging zien – nu bij jongeren ten opzichte van ouderen binnen dezelfde bevolkingsgroep. Bij de mannen en de Caribische vrouwen blijven de allerjongsten echter achter bij de tussengelegen leeftijdscategorieën. Uitsluitend bij de Turkse en de Marokkaanse vrouwen is vrijwel iedere leeftijdscategorie hoger opgeleid dan de in leeftijd eerstvolgende oudere categorie.

De *rapportage uit 1997* richt zich geheel op de arbeidskansen van allochtone jongeren. Dit betreft overwegend de leeftijdsklasse van 15–24-jarigen. Bij hen hebben de Turken en Marokkanen de grootste onderwijsachterstand. In 1994 had meer dan de helft geen diploma van het voortgezet onderwijs behaald. Van de gediplomeerde Turkse en Marokkaanse jongeren had het merendeel een diploma op vbo/mavo-niveau, de eerste trede van het voortgezet onderwijs. Het opleidingsprofiel van de autochtone jongeren wordt door het SCP omschreven als «vrijwel het spiegelbeeld van dat van de Turkse en Marokkaanse 15–24-jarigen». Hierbij wordt wel aangetekend dat de tweede-generatie jongeren het in het onderwijs veel beter doen dan de eerste-generatie jongeren, ook al blijft achterstand bestaan ten opzichte van autochtone leeftijdgenoten. Het grootst is deze achterstand bij de Marokkaanse tweede generatie, van welke bijna de helft zonder diploma het voortgezet onderwijs verliet. Deze uitkomsten worden bevestigd door het VOCL'89, een zogenoemd cohortonderzoek. In dit geval gaat het om jongeren die in 1989 hun schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs startten en sedertdien zo goed mogelijk zijn gevolgd bij hun gang door het onderwijs en hun intrede in de arbeidsmarkt. Van de Marokkaanse jongeren in dit cohort bezit bijna 40% bij de aanvang van het schooljaar 1995/96 geen enkel diploma. Ze spannen hiermee de kroon. Van alle leerlingen die in 1989 met het voortgezet onderwijs begonnen, had iets meer dan 80% wel een diploma behaald. Het SCP analyseert vervolgens de kans op

ongediplomeerd schoolverlaten, maar gebruikt daarbij niet de variabele sociale herkomst. De overigens interessante analyseresultaten zijn daardoor niet bruikbaar voor de door ons beoogde evenredigheidstoets en zullen daarom hier niet worden besproken.

In de *rapportage uit 1999* wordt opnieuw geconstateerd dat het opleidingsniveau van allochtonen in de loop van de tijd is gestegen, maar dat er nog altijd sprake is van achterstand ten opzichte van de autochtone Nederlanders (zie onderstaande figuur)¹. Het SCP nuanceert deze achterstand echter door erop te wijzen dat de opleidingsverschillen tussen en binnen de allochtone bevolkingsgroepen groot zijn. Zulke verschillen worden toegeschreven aan de migratiegeneratie, aan de leeftijd en (vooral) aan het land waar de opleiding is gevolgd. Uit een regressie-analyse op basis van de SPVA-1998 blijkt dat deze kenmerken meer dan een derde van de opleidingsverschillen binnen de onderzochte groepen verklaren. Dat het land waar de opleiding is gevolgd een centrale betekenis heeft, geeft opnieuw aanleiding tot optimisme. Van de nakomelingen van de feitelijke migranten, dat wil zeggen: de tweede en volgende generaties, mag immers een gunstiger onderwijspositie worden verwacht dan van de eerste generatie. Vanwege de invloed van het opleidingsniveau van de ouders, zal het echter tijd kosten alvorens de onderwijsachterstand is verdwenen. Dit blijkt, ook volgens het SCP, vooral uit het hoge aandeel allochtone jongeren dat zonder diploma het onderwijs verlaat.

Figuur 1: Gerealiseerd opleidingsniveau 15-65-jarigen, naar herkomstgroepering, 1988-1998



Bron: SCP, *Rapportage minderheden 1999*, p. 69.

¹ Een uitzondering moet worden gemaakt voor de Antillianen/Arubanen, wat rechtstreeks voortvloeit uit het bijzondere karakter van de recente instroom van jongeren uit deze bevolkingsgroep (zie ook paragraaf 1).

Bij de vergelijking tussen allochtonen en autochtonen, zoals weergegeven in de grafiek, ontbreekt in deze SCP-rapportage een analyse van factoren die de onderwijsverschillen verklaren.

De voor onze beschouwing essentiële achterstandsanalyse ontbreekt eveneens in de *rapportage uit 2001*. Om deze reden zullen we er slechts kort aandacht aan besteden, hoe belangwekkend de inhoud van deze rapportage ook is voor een visie op de toekomstige ontwikkelingen. Daarover toont het SCP zich – op grond van zijn empirische bevindingen – overwegend optimistisch. Allochtone leerlingen blijken in het primair onderwijs meer leerwinst te boeken dan autochtone leerlingen. Dit houdt in dat niet langer geldt dat de achterstand waarmee allochtone kinderen hun schoolloopbaan beginnen, door het onderwijs louter wordt getransporteerd. De beoogde emancipatoire bijdrage van het onderwijs wordt nu dus waargemaakt. We zouden hooguit kunnen opmerken dat dit wel lang heeft geduurd. Hoe het ook zij, mede dankzij de verbeterde doorstroom naar het voortgezet onderwijs verwacht het SCP een voortgaande positieve ontwikkeling van het onderwijsniveau van allochtone jongeren. De hogere voortijdige schooluitval en de ongunstiger examenresultaten impliceren evenwel dat grote tevredenheid nog niet gerechtvaardigd is.

CBS-studies: Allochtonen in Nederland

Nemen we de sedert 1995 jaarlijks verschenen CBS-studie *Allochtonen in Nederland* door, dan blijkt dat daarin geen beschrijving of analyse voorkomt van (de ontwikkeling van) het gerealiseerde opleidingsniveau van allochtonen. Wel is er achtereenvolgens aandacht voor hun prestaties in het voortgezet onderwijs (1995), voor de resultaten van de basiseducatie (1996), voor de eindexamenresultaten in het voortgezet onderwijs (2000) en voor het verschil daarin met autochtone leerlingen (2001). De ongunstiger resultaten van allochtone eindexamenkandidaten worden echter niet geanalyseerd naar sociale herkomst. Wel wordt in de editie van 2001 vastgesteld dat allochtone leerlingen naar eigen zeggen meer prestatiegericht zijn (ze willen vaker de beste leerling van de klas worden). In de jaargang 2002 is er wel aandacht voor de sociale herkomst, in dit geval bij de beoordeling van de hogere schooluitval van allochtone leerlingen. In het algemeen geldt dat hoe hoger de ouders zijn opgeleid, des te geringer de kans dat het kind voortijdig uitvalt. Bij allochtonen neemt de kans op voortijdig schoolverlaten echter minder sterk af naarmate de ouders hoger zijn opgeleid. Dit duidt erop dat er ook in dit opzicht geen evenredigheid bestaat.

In dezelfde editie wordt opnieuw vastgesteld dat allochtone leerlingen minder goede resultaten behalen bij de eindexamens van het voortgezet onderwijs. Ze slagen daardoor minder vaak dan autochtone leerlingen, maar interessant is dat wanneer zij het diploma behalen op havo/vwo-niveau, zij vaker doorstromen naar vervolgonderwijs. Bovendien kiezen ze dan voor een hoger schoolniveau dan autochtone doorstromers. We zouden kunnen zeggen dat hier blijkbaar een allochtone voorhoede bestaat die doorzet om de hoge prestatiegerichtheid (zie boven) waar te maken. Toch moet worden geconstateerd dat uiteindelijk slechts een relatief klein aantal allochtonen terechtkomt in het hoger onderwijs.

Andere allochtone bevolkingsgroepen

Mede vanwege hun omvang en hun langduriger verblijf in Nederland is in de statistieken het meest bekend over de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen. Om deze reden heeft de tekst tot nu toe

uitsluitend betrekking op hen. Toch is er over de andere allochtone bevolkingsgroepen wel iets bekend. We noemen thans de hoofdpunten. Voor de Molukkers in ons land is vastgesteld dat zij bij een vergelijking van de tweede met de eerste generatie een duidelijke verbetering van het opleidingsniveau te zien gaven (Veenman en Martens, 1991), maar dat deze opgaande lijn vooralsnog niet is doorgetrokken door de derde generatie (Veenman, 2001). Een voorbehoud hierbij is dat deze derde generatie nog jong is en voor het grootste deel bestaat uit kinderen van de «oudere» tweede generatie (ook wel aangeduid als de tussengeneratie). Zo beschouwd, is er een zekere verbetering te verwachten voor de eindresultaten van de gehele derde generatie. Niettemin zijn de eerste uitkomsten teleurstellend en een signaal wanneer het gaat om de derde generatie van de andere allochtone bevolkingsgroepen, in elk geval de Turken en de Marokkanen. Bij hen zien we immers een aantal van de verschijnselen die ook gelden voor de Molukkers: (zeer) lage opleidingsniveaus in (het oudere deel van) de tweede generatie en hoge ruimtelijke concentratie die het contact met autochtonen gedurende de schoolloopbaan bemoeilijkt. Bovendien moet worden bedacht dat de speciale aandacht voor allochtone leerlingen in de eerder besproken gewichtenregeling, niet meer van toepassing is op de derde generatie. De analyses in het onderzoek onder Molukkers beperken zich tot de groepsinterne verschillen in opleidingsniveau. Naast leeftijd en in mindere mate geslacht, blijken daarop van invloed: het opleidingsniveau van de ouders en tevens het al dan niet etnisch-gemengd zijn van de relatie van de ouders. Kinderen uit een etnisch-gemengde relatie realiseren uiteindelijk een hoger opleidingsniveau, ook in vergelijking met volledig-Molukse ouderparen met hetzelfde opleidingsniveau. Omdat de sociale herkomst geen volledige verklaring oplevert, geldt ook voor de derde generatie uit de Molukse bevolkingsgroep dat evenredigheid nog niet is gerealiseerd.

De zogenoemde «nieuwe» groepen, hoofdzakelijk bestaand uit vluchtelingen en asielzoekers, zijn voor deze beleidsstudie minder relevant vanwege hun nog korte verblijf in Nederland. De hierna volgende gegevens, ontleend aan de Integratiemonitor 2000 en 2002, zijn daarom slechts voor de volledigheid toegevoegd. In 2000 rapporteren Martens en Weijers (2000) over het gerealiseerde opleidingsniveau van Afghanen, Iraniërs, Somaliërs en Ethiopiërs/Eritreërs in 1999. Door hun korte verblijfsduur gaat het in hoofdzaak om het opleidingsniveau dat in het land van herkomst is behaald. Bovendien zijn de aantallen waarnemingen in het door het ITS uitgevoerde onderzoek aan de lage kant. We beperken ons dan ook tot de mededeling dat het opleidingsniveau van deze «nieuwe» groepen vergelijkbaar is met of hoger is dan dat van de Surinamers en de Antillianen/Arubanen. Bij de Afghanen overtreft het opleidingsniveau dat van de autochtonen. Ruim de helft heeft een opleiding op hbo/wo-niveau. Door voorts te kijken naar het opleidingsniveau van ouders van leerlingen in het zogenoemde Prima-cohortonderzoek konden de onderzoekers vaststellen dat van de (voormalig) Joegoslaven in ons land een kleine 20% het hbo/wo-niveau bereikte, terwijl een kwart geen enkel diploma bezit. Van de Irakezen behaalde een derde een diploma op hbo/wo-niveau. Inzicht in ontwikkelingen in de tijd ontbreekt helaas.

Hoofdconclusie

De voornaamste conclusie van deze paragraaf is dat het gerealiseerde opleidingsniveau van allochtonen in de afgelopen tien jaar is gestegen en dat de achterstand op autochtonen enigszins is afgenomen. Vooral demografische factoren zijn hierop van invloed geweest, hoewel recentelijk ook gunstige effecten van het onderwijs zelf zijn gesignaleerd. Van evenredigheid is evenwel nog geen sprake, getuige de «onverklaarde rest» in de opleidingsverschillen tussen allochtonen en autochtonen nadat is gecontroleerd voor sociale herkomst, leeftijd en geslacht. Een kanttekening hierbij is dat er voor 2002 nog geen gegevens beschikbaar zijn en dat er ook wel studies zijn verschenen waaruit evenredigheid kan worden afgeleid. Deze ondervinden echter kritiek op de analysetechniek en worden daarom hier niet gevolgd.

Langetermijn hoofddoelstelling

De langetermijn hoofddoelstelling van het integratiebeleid voor het onderwijsterrein is in feite tweeledig. In absolute termen gaat het om verbetering van het opleidingsniveau van allochtonen, in relatieve termen om een zodanige verbetering dat gesproken kan worden van evenredigheid. Het laatste wil niet zeggen dat het doel pas is bereikt wanneer allochtonen hetzelfde («gemiddelde») opleidingsniveau hebben bereikt als autochtonen. Dit zou ook weinig realistisch zijn, gezien het verschil in relevante achtergrondkenmerken. Evenredigheid verwijst daarom naar een zodanig gerealiseerd opleidingsniveau dat dit identiek is aan het niveau van autochtonen met dezelfde relevante kenmerken. Zoals eerder aangegeven, moet hierbij in het bijzonder worden gedacht aan het sociale herkomstmilieu (geoperationaliseerd als het opleidingsniveau van de ouders), naast factoren als leeftijd en geslacht.

Wat de «absolute» hoofddoelstelling betreft, hebben we kunnen vaststellen dat hier gunstige resultaten zijn geboekt. Dit is zichtbaar gemaakt in figuur 1. Over het geheel genomen, is de onderwijsachterstand onder allochtonen in tien jaar tijd (tussen 1988 en 1998) enigszins afgenomen. Deze ontwikkeling zegt nog weinig over de effectiviteit van het beleid. Zoals besproken in de vorige paragraaf, hebben vooral demografische factoren veel invloed gehad. De opkomst van de tweede generatie, ter gedeeltelijke vervanging van de «oude» eerste generatie, legde hierbij veel gewicht in de schaal. De recente bevindingen van het SCP dat allochtone leerlingen in het primair onderwijs meer leerwinst boeken dan autochtone leerlingen, duiden erop dat ook het (onderwijs)beleid invloed heeft. Dat deze invloed pas nu zichtbaar wordt, is een kanttekening bij een op zichzelf gunstige constatering.

Voor de evenredigheidsdoelstelling geldt dat de realisatie ervan niet eenvoudig, in elk geval niet direct, waarneembaar is. Dit bleek in de vorige paragraaf toen de voorlopige conclusies over deze doelstelling pas getrokken konden worden nadat multivariate analyses waren besproken. De voornaamste bevinding was dat de sociale herkomst (in combinatie met de leeftijd en het geslacht van de leerlingen) niet het gehele verschil in opleidingsniveau tussen allochtonen en autochtonen kon verklaren. Dit duidt erop dat evenredigheid niet is gerealiseerd.

Om daarover een meer definitieve uitspraak te kunnen doen, verlaten we ons op het door het ISEO verrichte specifieke evenredigheidsonderzoek

dat ook in het onderdeel Werk is besproken (Dagevos e.a., 1996). Voor het terrein onderwijs beschrijven de auteurs eerst de verschillen in onderwijsparticipatie naar etnische herkomst en vervolgens een aantal indicatoren voor de (relatieve) onderwijspositie, zoals de leeftijdsachterstand in het basisonderwijs, de instroom in het voortgezet onderwijs, het huidige scholingsniveau in het voortgezet onderwijs, het «drop out»-percentage en het gerealiseerde eindniveau. Voor de laatste indicator voeren zij een multivariate evenredigheidsanalyse uit, waarin naast het opleidingsniveau van de ouders de leeftijd en het geslacht van de kinderen zijn opgenomen. De conclusie op basis van deze analyse is dat de in het model opgenomen variabelen wel een deel, maar niet de totale onderwijsachterstand van allochtonen verklaren. Er is met andere woorden sprake van onevenredigheid.

Omdat voor de zojuist beschreven analyse gebruik is gemaakt van de SPVA-1994, mag strikt genomen niet worden geconcludeerd dat ook nu nog onevenredigheid bestaat. Gegevens over 2002 ontbreken echter¹. Wel zagen we dat analyses op basis van de SPVA-1998 tot dezelfde slotsom leidden. Dit is niet verrassend: onderwijsontwikkelingen vergen tijd, en plotselinge schommelingen zijn niet te verwachten. Zo beschouwd, is het veilig om ook voor het huidige moment te veronderstellen dat er geen sprake is van een evenredige onderwijspositie voor allochtonen. Hierbij moet echter een voorbehoud worden gemaakt. Zoals we zagen bij de bespreking van de SCP-rapportages, verschijnen er sedert het begin van de jaren negentig studies waaruit afgeleid zou kunnen worden dat de onderwijsachterstand van allochtonen wel geheel of grotendeels verklaarbaar is uit sociale herkomst (bijvoorbeeld Driessen en Van der Werf, 1992; Van 't Hof en Dronkers, 1993; Hustinx, 1998; Van Ours, Veenman en Verhoeven, 2002). Deze publicaties gaven regelmatig aanleiding tot kritisch commentaar op de wijze van analyseren (bijvoorbeeld Veenman, 1993; Tesser, 1993; Latuheru en Hessels, 1996 en Martens en Veenman, 1998)². Ons standpunt mag worden afgeleid uit het feit dat we bij de bespreking van het onderzoek hebben vastgehouden aan ISEO- en SCP-publicaties. Bovendien kan worden verwezen naar Martens en Veenman (1998) die analyseren hoe en waarom verschillende analysetechnieken de uitkomsten bepalen en welke keuze het meest gerechtvaardigd is. Wij houden daarom vast aan de conclusie dat in het onderwijs nog geen evenredigheid is gerealiseerd.

¹ Het veldwerk voor de SPVA-2002 loopt nog op het moment van schrijven van deze tekst.

² We zouden hieraan kunnen toevoegen dat de Amerikaanse Nobelprijswinnaar Economie, James Heckman, na lezing van een Engelstalige versie van de studie van Van Ours, Veenman en Verhoeven oordeelde dat de «opzienbarende uitkomst een artefact van de gebruikte analysetechniek is».

INTERPRETATIE

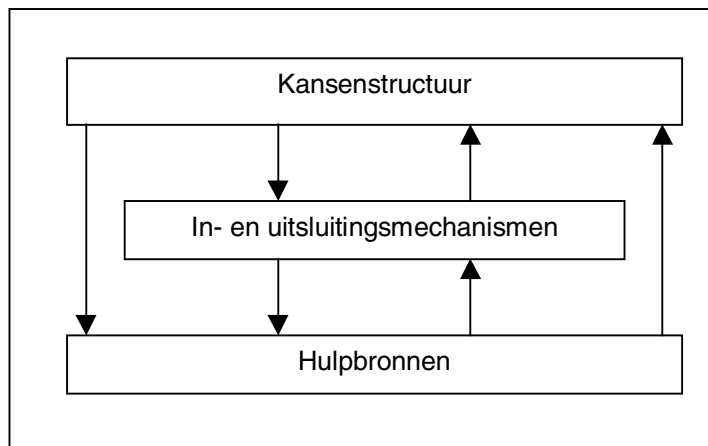
Hoofdconclusie

Evenredigheid in schoolprestaties en opleidingsresultaten is nog niet geëffectueerd. Dit ligt enerzijds aan de weerbarstigheid van de materie (snelle resultaten zijn niet te verwachten), anderzijds aan het gebrek aan invloed van het beleid op essentiële oorzakelijke factoren. Zo is vooral invloed uitgeoefend op de hulpbronnen van allochtone leerlingen en hun omgeving, maar minder op de in- en uitsluitingsmechanismen binnen het onderwijs, en nog minder op het onderwijs als kansenstructuur. Deze paragraaf bevat hiervan de voorbeelden.

De verklaring van onevenredigheid

In het voorafgaande passeerden diverse factoren de revue die bijdragen aan de verklaring van onevenredigheid in het onderwijs. Allereerst zagen we het grote belang van migratiefactoren. Vooral zij-instroom, kenmerkend voor de zogenoemde tussengeneratie, en een minder goede beheersing van de Nederlandse taal spelen hierbij een rol. Het belang van dit type factoren is afgenomen nu de tweede generatie sterk in omvang is gegroeid. Dit weerspiegelt zich in de schoolprestaties en het gerealiseerde eindniveau. Toch is er nog geen sprake van evenredigheid. We noemen daarom andere verklaringsfactoren, zoals de maatschappelijke omstandigheden. Een ongunstig arbeidsmarktperspectief, mogelijk gepaard gaande met arbeidsmarktdiscriminatie, heeft een negatieve invloed op de onderwijsprestaties van allochtone jongeren. Voorts heeft ruimtelijke concentratie (indirecte) invloed; via de bevolkingssamenstelling op wijkniveau bepaalt zij de samenstelling van de leerlingpopulatie op scholen. Weinig contact met autochtone leerlingen binnen de concentratiescholen kan zoals eerder verwoord – negatieve effecten hebben op de leerprestaties van allochtone leerlingen (Westerbeek, 1999). Wat de zojuist genoemde factoren met elkaar gemeen hebben, is dat het voor het onderwijs contextfactoren zijn die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn door het integratiebeleid. Willen we dichter bij de kern blijven, dan kunnen we gebruik maken van hetzelfde model dat toegepast is bij de analyse van de werkloosheid. Dit model wordt hier nogmaals weergegeven. Voor de toelichting wordt verwezen naar het onderdeel Werk.

Figuur: Model ter verklaring van maatschappelijke achterstand



De concrete invulling van het model wijkt uiteraard af van de toepassing in het onderdeel Werk. Zo heeft de *kansenstructuur* hier geen betrekking op de arbeidsmarkt, maar op het onderwijssysteem. Het gaat dan om het aantal en het type scholen, het aantal leerlingplaatsen en de verdeling daarvan over het land en binnen de gemeenten, over de wijken. Uiteraard is ook de kwaliteit van het onderwijs van belang. Hierbij valt te denken aan de kenmerken van het onderwijsstelsel zelf (zoals de niveaueu richtingenopbouw, naast de basisvorming, het tweedekansonderwijs, etc.), zowel als aan de concrete school- en leerkrachtkenmerken. Bij de *in- en uitsluitingsmechanismen* gaat het om alle bewuste en onbewuste/onbedoelde selecties binnen het onderwijs die er – in dit geval – toe leiden dat allochtone leerlingen minder kansen krijgen dan autochtone leerlingen. Het kan hierbij gaan om institutionele kenmerken, voor welke we verwijzen naar de onbedoelde en onvoorziene (negatieve) gevolgen van de invoering van de basisvorming. Maar ook selectiepraktijken van scholen bij de toelating van leerlingen kunnen van betekenis zijn, naast bijvoorbeeld leerkrachtverwachtingen die ongunstig uitwerken voor allochtone leerlingen of «overadvisering» die allochtone leerlingen lange tijd op een te hoog startniveau in het voortgezet onderwijs deed belanden, met alle ongunstige gevolgen vandien. De *hulpbronnen* tenslotte verwijzen naar bijvoorbeeld het sociaal kapitaal waarover allochtone jongeren beschikken (hun netwerken en datgene wat ze daaraan ontleneu voor hun schoolloopbaan), het cultureel kapitaal (het geheel van opvattingen en ambities, strevingen dat van invloed is op de leerprestaties) en het «informatiekapitaal» (de concrete kennis van allochtone jongeren en hun ouders over het beroepenspectrum, de beroepsmogelijkheden en de opleidingsmogelijkheden). Voorts kunnen de sociaal-economische kenmerken van het herkomstgezin en het niveau van het Nederlands tot de relevante hulpbronnen worden gerekend.

Zonder hier uitgebreid op de verklaring van de onderwijsachterstand in te gaan, merken we wel op dat alle zojuist genoemde clusters van factoren invloed hebben. Het onderwijsstelsel als kansenstructuur werkt zeker niet altijd in het voordeel van allochtone leerlingen. Integendeel, de eerder gegeven voorbeelden van de invoering van de basisvorming, de schaalvergroting, en het streven naar rendementsverbeteringen in het onderwijs mogen als illustratie dienen. We kunnen hieraan nog toevoegen het verschijnsel van de concentratiescholen en het leerkrachttekort dat extra zwaar weegt voor scholen in achterstandswijken.

Uit talrijke empirische studies, vaak uitstekend samengebracht in diverse edities van de Rapportage minderheden van het SCP, blijkt dat ook de zojuist genoemde in- en uitsluitingsmechanismen hun negatieve effecten hebben gehad. Het is niet onwaarschijnlijk dat de langdurig ineffektieve wijze waarop het onderwijs omging met allochtone leerlingen, hieruit te verklaren valt. Ondanks de nadrukkelijk uitgesproken intenties van een positieve bejegening, denk hierbij aan het zogenoemde interculturele onderwijs (bijv. Fase, 1997), hebben de negatieve aspecten lang overheerst. Zoals vaker blijkt, zijn de kerninstituties van onze samenleving weinig stuurbaar. Gegeven de tijd dat het duurde alvorens positieve tendensen konden worden gesignaleerd, is de vergelijking met de sturing van een zeetanker niet ongepast.

Tenslotte weten we uit talrijke studies, voor een deel aangehaald in dit hoofdstuk, dat ook de hulpbronnen van allochtone leerlingen een negatieve invloed hebben op hun onderwijskansen. Zij-instroom, taalproblemen, kennistekorten, weinig begeleiding, etc. zijn medeverklarend voor hun achterstand (Veenman, 1996a,b). Dit betekent

dat het achterstandsbeleid ook daarop gericht moet zijn. De beide andere clusters van factoren mogen echter niet uit het oog verloren worden.

De bestrijding van onevenredigheid

Zonder in detail te treden (zie hiertoe Deel II van dit rapport waarin meer concreet aandacht wordt besteed aan de afzonderlijke beleidsmaatregelen), kunnen we vaststellen dat het integratiebeleid onvoldoende vooruitgang teweeg heeft gebracht, zeker wat betreft de door ons bestudeerde indicator van het gerealiseerde eindniveau.

Zoals eerder besproken, hebben algemene stelselwijzigingen in het onderwijs zich veelal buiten het integratiebeleid om voorgedaan. Het vraagstuk van de onderwijsachterstand van allochtonen legde te weinig gewicht in de schaal. Mede door de vergaande decentralisering van het onderwijs kon evenmin voldoende invloed worden uitgeoefend op de school- en leerkrachtkenmerken. Leerlingselectie en bijvoorbeeld ook de langdurig bestaande en negatieve «overadvisering» konden daardoor nauwelijks worden beïnvloed. Evenmin is het beleid er voldoende in geslaagd om van de concentratiescholen een «pedagogische voorhoede» te maken, ondanks lokale successen met specifieke onderwijsprogramma's en projecten. Blijkbaar is onvoldoende beseft, of onvoldoende gebruik gemaakt van het besef, dat juist concentratiescholen het mogelijk maken onderwijsvernieuwingen door te voeren die maximaal het belang dienen van allochtone leerlingen. Een voorbeeld kan als illustratie dienen. De aanvangsachterstand van allochtone leerlingen blijkt van eminent belang voor hun latere opleidingskansen. Naast taalproblemen is de disconnectie tussen het ouderlijk milieu en de school als oorzaak van de aanvangsachterstand geduid. Het beleid reageerde hierop door zich aanvankelijk vooral te richten op opvoedingsondersteuning en gezinsgerichte stimuleringsprojecten. De andere kant van de toonbank, het onderwijs, bleef daardoor lange tijd buiten schot. Niet op papier, wel in de praktijk.

Het zou niet juist zijn om te stellen dat het integratiebeleid of onderwijsbeleid in het geheel geen pogingen ondernam om de in- en uitsluitingsmechanismen te beïnvloeden. De vaker genoemde gewichtenregeling kan als voorbeeld dienen, al onttrekt het feitelijke gebruik van de extra toegekende financiële middelen zich grotendeels aan de invloed van het beleid. Andere voorbeelden betreffen het zogenoemde gebiedenbeleid, een onderdeel van het onderwijsvoorrangsbeleid, eveneens met een decentrale implementatie, en de initiatieven met betrekking tot de brede school. Zoals Reezigt stelt in de recente studie van Meijnen e.a. (2003), zijn de meeste middelen uit het onderwijsstimulerings- en voorrrangsbeleid besteed aan klassenverkleining, een maatregel die geen effectiviteit garandeert als er niet tevens aandacht bestaat voor effectieve pedagogisch-didactische werkwijzen (zie Deel II). Pas recentelijk is daarin (lokaal) enige verandering gekomen door middel van projecten die (ook) kwaliteitsverbetering in de onderbouw van het primair onderwijs beogen. Het is echter de vraag of deze maatregelen voldoende tegenwicht bieden ten opzichte van de verschijnselen die we hier samenbrachten onder de noemer in- en uitsluitingsmechanismen. Te meer daar zulke mechanismen op verschillend niveau werkzaam zijn: op het institutionele niveau als kenmerk van het onderwijsstelsel, op schoolniveau als uitvloeisel van de besluiten van schoolbesturen en op het niveau van de klas en de leerkracht waar weer eigen selectiemechanismen spelen. Het lijkt al met al niet onjuist om te stellen dat veel van het integratiebeleid, gericht op de verbetering van het opleidingsniveau van allochtone kinderen, vooral georiënteerd was op hun hulpbronnen. De gewichten-

regeling zou hier (ook) genoemd mogen worden, naast bijvoorbeeld de internationale schakelklassen, de opvoedingsondersteuning, de programma's voor gezinsgerichte stimulering, de ontwikkeling van speciale NT2-programma's, het OETC en de latere opvolger OALT.

Over de effectiviteit van zulke maatregelen, voor zover onderzocht, is in Deel II van dit hoofdstuk het nodige te lezen. Hier trekken we een algemene conclusie. In de termen van het hier gebruikte analysemodel heeft het integratiebeleid/onderwijsbeleid zich meer gericht op de hulpbronnen van allochtone leerlingen en hun omgeving dan op de in- en uitsluitingsmechanismen en op het onderwijs als kansenstructuur. De invloed op het laatste is het geringst geweest, zo mag worden gesteld. Het is aannemelijk dat dit gevolgen heeft gehad voor de beleidsresultaten. Concreet: het voortbestaan van onevenredigheid is mede veroorzaakt door het grotendeels ongemoeid laten van het onderwijs als kansenstructuur en van het beperkte effect van pogingen om de in- en uitsluitingsmechanismen te beïnvloeden.

DEELRAPPORT 4

**Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van wonen,
sport en recreëren**

Deel A: Resultaten van het integratiebeleid op het gebied van wonen

De context: wonen en integratie	126
Het algemene woonbeleid, de structuur van de woningmarkt en de rol van de overheid	128
Positie van het integratiebeleid in het algemene woonbeleid	134
Ontwikkeling huisvestingspositie allochtonen	140
Realisatie beleidsdoelstellingen	145

Deel B: Resultaten van het integratiebeleid op het gebied van sport en recreëren

Context	156
Resultaten	157
Beschouwing	161
Motieven om te sporten en de kansenstructuur	163

DEEL A: WONEN

Resultaten van het integratiebeleid

DE CONTEXT: WONEN EN INTEGRATIE

In politieke beschouwingen is de relatie tussen integratie en wonen op verschillende manieren gethematiseerd. Het wonen werd gezien als een relatief autonoom (beleids)terrein, waarbij de integratie van migranten op de woonmarkt werd vergeleken met die van autochtone bevolkingsgroepen. Het verbeteren van de woonomstandigheden van diegenen die op achterstand staan, stuurde daarbij de blik. Een tweede zienswijze was (en is) om het wonen in een breder perspectief te plaatsen dan de woningmarkt zelf. De invloed van de woonpositie van migranten op hun inburgering in de samenleving is hierbij het aandachtspunt. De reikwijdte van het woonbeleid wordt dan opgerekt tot medebepalend voor de algemene integratie van migranten.

De veronderstelling in deze tweede zienswijze is dat de woonsituatie deels voorafgaat aan posities in andere sectoren. Een pover onderkomen en een povere leefomgeving kunnen problemen veroorzaken die andere sferen van integratie beïnvloeden (Veenman, 1994). Overbewoning waardoor kinderen hun huiswerk niet kunnen maken, schaadt mogelijk de onderwijskansen. Hetzelfde wordt soms ook gesteld met betrekking tot het wonen in concentratiegebieden. Zwarte wijken gaan vaak hand in hand met zwarte scholen: «zwarte» leerlingen zouden slechter presenteren dan vergelijkbare allochtone leerlingen uit andere, meer gemengde wijken. Bovendien zou in gebieden waar de bevolking voor een belangrijk deel bestaat uit uiteenlopende minderheden de oriëntatie op de waarden en normen van de ontvangende samenleving minder sterk kunnen zijn. De stelling dat de woning en de woonomgeving zelfstandig verklarende factoren kunnen zijn voor een moeizaam integratieproces, is – met verwijzing naar Amerikaanse getto's – in maatschappelijke en politieke discussies regelmatig betrokken. Het woonbeleid is in deze visie dus speerpunt van integratie.

In de debatten over wonen en integratie wordt echter geregeld ook het standpunt ingenomen dat in Nederland de angst voor zogeheten buurteffecten – dat het wonen in een bepaalde buurt een zelfstandige verklaring is voor de maatschappelijke positie -overtrokken is. In ons land zou niet zo zeer het wonen de maatschappelijke positie bepalen, maar ligt de relatie omgekeerd: de maatschappelijke positie drukt zich uit in het wonen. Huisvesting dient vooral te worden beschouwd als een afgeleide van de verdeling van andere maatschappelijke goederen (Van Praag, 1984; Musterd en Ostendorf, 2000). Onderwijs, arbeid, inkomen en de toegang en hoogte van sociale voorzieningen zijn voorwaardenscheppend voor structurele integratie en daarmee tevens van belang voor de mogelijkheden op het gebied van wonen. Ongunstige huisvesting in een minder aantrekkelijke woonomgeving wordt in deze visie niet gezien als een oorzaak, maar juist als een gevolg van minder succesvolle integratie op andere terreinen.

De relatie tussen de woonsituatie en de maatschappelijke positie is echter niet per se eendimensionaal. Via woonbeleid kunnen structurele factoren zoals de inkomenspositie tot op zekere hoogte worden gecorrigeerd. Hoe sterker de correcties zijn, hoe minder groot de invloed van andere sferen op huisvesting wordt. De integratiekracht van het woonbeleid reikt in deze visie dus niet verder dan de grenzen van de woningmarkt zelf en wonen wordt nauwelijks als voorwaarde gezien voor integratie op andere terreinen.

Welk soortelijk gewicht aan huisvesting als integratiefactor wordt toegekend kan dus sterk uiteenlopen. De geschiedenis van het woonbeleid gericht op allochtonen wijst dat ook uit. Feitelijk is de vraag of wonen moet worden beschouwd als een zelfstandig (groot) goed of als

een aangrijpingspunt voor andere sociale doeleinden, nog veel ouder. Ten aanzien van de woonpositie en de vestigingsplek van autochtone arbeidersbevolking hebben zich gedurende de 20e eeuw al soortgelijke discussies ontsponnen. Die debatten speelden zich vooral af op het lokale niveau.

Met name architecten en sociologen hebben – al dan niet in opdracht van gemeenten of corporaties – geregeld hun gedachten laten gaan over de vraag hoe woonomgevingen (lees: wijken) kunnen functioneren als optimale integratiekanalen voor de arbeidersbevolking. De vooroorlogse tuindorpen en een aantal naoorlogse wijken die zijn opgezet als «*balanced communities*», zijn illustraties van de gedachtegang dat de bevolkings-samenstelling van een gebied van belang is voor de maatschappelijke positie en integratie (Veldboer en Kleinhans, 2001). Deze gedachte van «sociale architectuur» – dat de fysieke inrichting het sociale gedrag kan sturen – is door de jaren heen op aanzienlijke (wetenschappelijke) kritiek gestuit. Al in 1955 schrijft de dan jonge socioloog Van Doorn dat door de toenemende sociale mobiliteit en sociale heterogeniteit «een min of meer totale organisatie van het wijkleven bij voorbaat illusoir is.» Ondanks dergelijke kanttekeningen is het nadenken over de ideale wijk en de ideale bevolkingsmix een belangrijk onderwerp van discussie gebleven. De discussie over de (bevolkings)compositie van wijken is de laatste decennia ook geregeld betrokken op allochtonen. Aanvankelijk vaak buiten de landelijke overheid om, maar soms (na aandringen van andere partijen) ook met een meer prominente rol voor het Rijk. In hoofdzaak concentreert de landelijke overheid zich echter op het «primaire» wonen. Dat komt ook naar voren als we de ontwikkeling van het algemene woonbeleid en van de verdeling van verantwoordelijkheden beschouwen.

HET ALGEMENE WOONBELEID, DE STRUCTUUR VAN DE WONINGMARKT EN DE ROL VAN DE OVERHEID

Van oudsher zijn verschillende partijen betrokken bij het woonbeleid. In de Woningwet van 1901 is de eerste basis gelegd voor de verdeling van de verantwoordelijkheden. Pas na de Tweede Wereldoorlog groeit daarbij de rol van het Rijk aanzienlijk. Rond 1990 worden nieuwe verhoudingen geëntameerd.

Territoriale en functionele decentralisatie

In de Woningwet wordt voor het eerst vastgelegd dat huisvesting tot het terrein van de rijksoverheid behoort. Hoewel onderkend wordt dat wonen een sociale voorziening is, ziet de rijksoverheid in de eerste helft van deze eeuw geen initiërende rol voor haarzelf weggelegd. De bouw van nieuwe woningen, het afkeuren van slechte woningen en het voorkomen van overbewoning worden niet door het Rijk zelf ter hand genomen, maar gereguleerd. Gemeenten en woningbouwverenigingen vormen met name in het interbellum de meest actieve partijen op het vlak van nieuwbouw van sociale huisvesting. Die activiteiten beslaan echter maar een deel van de woningsector. Tot de Tweede Wereldoorlog blijft particuliere huur de dominante woonvorm (Jansen, 2000).

Volgens de Woningwet is volkshuisvestingsbeleid vooral gemeentezorg. De gemeente beschikt over subsidies en bouwgronden, levert bouw- en woonvoorschriften en telt in veel gevallen een woningbedrijf met een vangnetfunctie (Gerrichhauzen, 1999). Woningcorporaties of woningbouwverenigingen hebben in het bestuurlijk arrangement de rol van «toegelaten instellingen» met een niet-commerciële doelstelling. De corporaties zijn in de vorige eeuw voortgekomen uit initiatieven van kerkelijke of seculiere belangenorganisaties om de woon- en leefomstandigheden van arme mensen te verbeteren. Als lokale instellingen uit het maatschappelijk middenveld hebben zij omvangrijke woningbouwprogramma's in buurten, wijken en steden op hun naam staan. Het bouwen en beheren van woningen vanuit een sociale doelstelling van betaalbare huisvesting is de kerngedachte. De corporaties hebben vaak een over de stad c.q. gemeente verspreid bezit en kennen een verenigingsstructuur. Vrijkomende woningen worden aangeboden aan woningzoekende leden.

Toenemende rijksbemoeyenis

Deze taakverdeling tussen de verschillende woonactoren blijft ook na de Tweede Wereldoorlog in grote lijnen van kracht. Maar de rijksoverheid neemt vanaf die periode wel veel meer initiatief. Krachtig optreden blijkt gewenst vanwege het enorme woningtekort. Door verwoesting is het aanbod sterk afgenomen, terwijl de vraag juist flink toeneemt. De woningnood («volksvijand nr. 1») leidt tot impulsen voor grootschalige bouwprogramma's om voldoende woonruimte te realiseren. Daarnaast komen er interventies zoals de Woonruimtetwet van 1947, die gemeenten via een urgentie- en vergunningenstelsel invloed geeft op de verdeling van woonruimte, en de Huurwet van 1950, die de huurbescherming en de huurprijzen regelt. De toelating van en het toezicht op woningcorporaties, de controle op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de woonruimteverdeling en vooral het subsidiëren van woningbouw via subsidies aan bouwers en exploitanten (corporaties) worden opgenomen in het takenpakket van een nieuw gevormd ministerie, dat naar verloop

van tijd de naam VROM gaat dragen. Hoewel het instrumentarium voor toezicht wordt uitgebreid, blijft de woningverdeling in hoofdzaak de taak van gemeenten en corporaties (Jansen, 2000). Regelingen waarbij het Rijk direct woningen kan toewijzen, worden wel op kleine schaal ingevoerd (rijksvoorkeurswoningen).

De rol van de rijksoverheid is vooral een kwantitatieve: er moet gebouwd worden. Ten einde de productie van betaalbare woningen op te stuwen, dijt de overheidsinvloed uit via wet- en regelgeving en via bouw-, huur- en subsidiebeleid. Daarbij doet vanaf de jaren zeventig ook de individuele huursubsidie op grote schaal zijn intrede. Door verdunning van huishoudens, een snelle bevolkingsgroei en regionale overbelasting (met name in de grote steden zijn er lange wachtlijsten) blijft woningnood tot in de jaren tachtig een hoofdissue van beleid. Door middel van de bouw van eerst buitenwijken en later groeikernen worden overloopgebieden voor de binnensteden gecreëerd. Bij het bouwen in suburbane gebieden wordt in toenemende mate ook voldaan aan de meer kwalitatieve vraag naar hoogwaardige woningen. De binnenstedelijke stadsvernieuwing van verpauperde vooroorlogse woninggebieden is een andere maatregel gericht op kwaliteit en vergroting van de keuzevrijheid. Aanvankelijk krijgt dit vooral gestalte via sanering en reconstructie, later komt er meer oog voor behoud van de woningen en de rechten van buurtbewoners.

Zo rond 1980 bereikt de financiële overheidsbemoeyenis haar hoogtepunt. Bijna de hele bouwproductie is op dat moment zwaar gesubsidieerd. Het Rijk heeft dan een sterk sturende rol als bepaler van bouwcontingenten, financier van grondkosten bij nieuwbouwlocaties, verstrekker van objectsubsidies en als herverdelers van woonlasten (huursubsidie). Door de bemoeyenis van het Rijk is het aandeel particuliere huur (inclusief pensions en kamers) zeer sterk teruggelopen tot onder de tien procent. De nieuwbouw betreft vooral (sociale)huur- en koopwoningen, met daarbij een lichte overhand voor de huursector. Dit evenwicht is deels het gevolg van welbewust beleid. Bij het opstuwen van de woningproductie is op geaggregeerd niveau uitgegaan van zogenaamde sectorneutraliteit. Op lokaal niveau kan het beeld echter sterk verschillen. De huursector is vooral groot in de steden, terwijl in dorpen en middelgrote gemeenten de koopsector overheerst. Wanneer de kwantitatieve naoorlogse woningnood merendeels als gelenigd wordt beschouwd, start een bezinningsproces op de landelijke taak- en doelstelling. Moet er nog wel worden gebouwd voor massamarkten? En wie draagt daarbij welke verantwoordelijkheden?

Herverdeling van bevoegdheden

De aangegane subsidieverplichtingen beginnen in de jaren tachtig steeds zwaarder te wegen en maken het beleid log. Om ruimte te scheppen voor nieuw beleid en om de overheidsfinanciering op orde te brengen worden de financiële lasten omgebogen (VROM-raad, 2000). In de nota «Volks-huisvesting in de jaren negentig» wordt niet langer uitgegaan «van een klassiek verzorgingsstaat denken, maar van het idee van imperfecte markten» (Gerrichhauzen, 1999).

Omdat de toegenomen welvaart er toe leidt dat meer mensen de kosten van goed wonen zelf kunnen dragen, wordt het eigen woningbezit sterk gestimuleerd en worden veel huren op een kostendekkend niveau gebracht. Wonen op eigen kracht wordt een belangrijk nieuw credo, waarbij de overheid haar taak bijstelt tot het zorgdragen voor kwalitatief

goede huisvesting voor de aandachtsgroep van minder draagkrachtigen. De individuele huursubsidie blijft daarbij overeind als kerninstrument. Om ook in de sociale sector meer mensen op eigen kracht te laten wonen staat het aanpakken van «dure en goedkope scheefheid» hoog op de agenda. Al snel wordt dit tegengaan van «mislocaties» van subsidies (hogere inkomens die profiteren van een goedkope sociale woning, lagere inkomens die te duur huren) na protesten van gemeenten van minder prioriteit voorzien uit angst voor afname van de inkomensdifferentiatie in de steden en toename van (inkomens)concentratie. De stelling wordt betrokken dat de aanwezigheid van financieel draagkrachtige bewoners in goedkope wijken de vitaliteit van de gebieden ten goede komt (Vermeijden, 1997).

Ondanks de hoge kosten wordt de stadsvernieuwing van vooroorlogse wijken – vanuit het idee van kwaliteitsverbetering en behoud van bebouwing en stedelijke structuren – voortgezet. De stadsvernieuwing ontwikkelt zich zelfs tot een zelfstandig beleidsterrein met eigen wetgeving. Daarnaast blijft het Rijk actief als het gaat om het aanwijzen van locaties voor nieuwbouw (onder andere VINEX). De gemeenten zetten eind jaren tachtig nog een derde spoor uit: via de herontwikkeling van vervallen industriegebieden tot luxe woonmilieus wordt geprobeerd hogere inkomensgroepen te binden aan de steden.

In de marktsector (middeldure huur en koop, dure huur en koop) krijgen projectontwikkelaars voortaan veel ruimte: het Rijk wil niet langer zelf de risico's in de particuliere bouwsfeer afdekken. Dit leidt tot sterke verschuivingen bij de bouwproductie. Terwijl eind jaren tachtig de markt de helft van de nieuwbouw realiseert, is dit eind jaren negentig opgelopen tot 80%. De grote nadruk op eigen woningbezit krijgt van de overheid nog wel een flinke steun in de rug via de hypotheekaf trek en wordt extra gestimuleerd door een lage rente.

De woningbouw in de sociale sector (lees: goedkope huur- en koopwoningen) komt hoofdzakelijk in handen van corporaties. Deze moeten zich gaan richten op de primaire doelgroep van beleid. Gevolg van deze herordening is onder andere dat het gemeentelijk woningbezit – enkele uitzonderingen daargelaten – in grote getale verzelfstandigd wordt tot een «normale» corporatie. Om de financiële verstrengeling tussen overheid en corporaties te beëindigen, worden via de Wet Balansverkorting uit 1995 (de «brutering») de schulden die de corporaties nog uit hebben staan bij het Rijk, vereffend met de object-subsidieverplichtingen van het Rijk aan de corporaties. Om aan financiële slagkracht te winnen zijn de corporaties fusies met elkaar aangegaan met als gevolg schaalvergroting (VROM, 1999). Naast het zelfstandig bouwen en beheren van de kernvoorraad van sociale sectorwoningen blijven de corporaties verantwoordelijk voor de verdeling van woonruimte binnen hun huurvoorraad. Deze aloude taak is in de loop van de tijd op verschillende manieren ingevuld (zelfstandige toewijzing, centrale verdeling via wachtlijsten, aanbodmodel). In het vervolg komen we hier nog uitgebreid op terug. In aanvulling op het onderhouden en verdelen van de kernvoorraad investeren de corporaties vanaf midden jaren negentig ook samen met de gemeenten in de leefomgeving.

Al deze veranderingen op het gebied van sturing zijn welbewust door VROM geëntameerd. Meer marktwerking, verplaatsing van bevoegdheden, deregulering en een grotere autonomie voor corporaties, passen

nadrukkelijk in de sturingsfilosofie waarbij met name aan het maatschappelijk middenveld meer verantwoordelijkheden worden toebedeeld.

De taakverdeling bij stedelijke vernieuwing

Samen met de gemeenten – die hun taken op het gebied van grond-uitgifte, inspectie, vergunningen, bestemmingsplannen, medefinanciering e.d. houden – ziet het Rijk vanaf dat moment vooral een coördinerende rol voor zich weggelegd richting corporaties en andere partijen. Het Rijk wil agenderen, kaders scheppen en corrigeren (bijvoorbeeld als corporaties zich teveel richten op de marktsector).

Tekenend voor de gedeelde regie is dat de «herpositionering» van naoorlogse stadswijken voor het eerst aan de orde komt in een gezamenlijke rapportage van de vier grote steden en het Rijk (G4 & VROM, 1996, TK, Kamerstuk 25 427 nr. 2, 1997). Naar aanleiding van dit gezamenlijke rapport en op basis van een Kamerbrede notitie (1995) komt het ministerie – dat zichzelf met de decentralisering van beleid enigszins op afstand heeft geplaatst – met een nieuwe nota (VROM, 1997) en een nieuwe doelstelling: het versterken van de inkomensdifferentiatie in wijken waar «eenzijdigheid» domineert of dreigt alsmede het in algemene zin aantrekkelijker maken van deze veelal naoorlogse wijken door functiemenging en sociale investeringen. Uitgangspunt van het Rijk wordt om door middel van een Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV) een betere gebruiks-, toekomst- en belevingswaarde van stadswijken te stimuleren.

De differentiatie van de woningvoorraad dient door de inzet van een scala aan instrumenten gestalte te krijgen. Via sloop, nieuwbouw, samenvoeging, ingrijpende renovatie of *upgrading*, aftopping of optopping van flats, verkoop van sociale huurwoningen en splitsing kan in dergelijke wijken de woningvoorraad worden geherstructureerd. Door menging van prijzen kwaliteitsklassen moeten alternatieven aangeboden worden aan huishoudens met een bovenmodaal inkomen die anders mogelijk de wijk en de stad zouden (moeten) verlaten. Beoogd wordt dus zowel een versterking van de vitaliteit van steden als van (flat)wijken door een verbreding van de (sociaal-economische) bevolkingssamenstelling. Bij de eerste herijking, de nota Wonen (2000) wordt de kwantitatieve omvang van deze stedelijke vernieuwing flink opgeschroefd (tot in tien jaar tijd de sloop van 300 000 huurwoningen, samenvoeging van 80 000 huurwoningen, verkoop van 700 000 betere huurwoningen). Een dergelijk tempo blijkt echter al snel te hoog gegrepen.

Bij het herstructureren van de woningvoorraad zijn probleemwijken het aangrijpingspunt voor beleid. Nadrukkelijk wordt gesteld dat er sprake moet zijn van een integrale gebiedsgerichte benadering. Het doorbreken van de neerwaartse spiraal in delen van de steden vereist niet alleen fysieke maatregelen, maar ook maatregelen vanuit de sociale infrastructuur (welzijn, zorg, onderwijs, veiligheid).

Naast corporaties en gemeenten worden marktpartijen betrokken bij de binnenstedelijke ontwikkelingen. De nieuwe ontwikkelingslocaties aan de randen van steden blijven het belangrijkste werkterrein van projectontwikkelaars, maar ook de meer risicovolle nieuwbouw in gebieden die tot dan vooral gekenmerkt worden door goedkope gestapelde bouw, wordt in portefeuille genomen.

Deze publiek-private samenwerking rond stedelijke vernieuwing staat symbool voor het meest recente beleid. De restrictieve aandacht voor een kleine doelgroep is gedeeltelijk losgelaten met het oog op het belang van afwisselende woonmilieus (met koop en huur) en het tegengaan van ruimtelijke uitsortering van lage en hoge inkomens. Hoewel de situatie sterk veranderd is en in velerlei opzichten niet vergelijkbaar is, staan net als rond 1980 *alle* woonconsumenten weer in de aandacht van het beleid. Kerngedachte daarbij is dat de institutionele actoren op de woningmarkt vraaggericht moeten opereren. Het Rijk heeft de intentie de aansturing niet zozeer te baseren op regelgeving, maar vooral op indirecte instrumenten zoals overleg, het faciliteren van processen en het achteraf toetsen van de prestaties van de decentrale aanpak (VROM, 2000).

Politieke beschouwingen over het algemene beleid

Bij de politieke beschouwingen over het algemene beleid keren twee onderwerpen regelmatig terug in de discussie. Allereerst de vraag of de toenemende marktwerking – de koopsector is inmiddels de grootste deelmarkt en zal in de toekomst nog verder groeien – en het idee van wonen op eigen kracht niet te ver worden doorgevoerd. De Nederlandse traditie van een relatief grote sociale kernvoorraad alsmede van een evenwichtige inkomenspolitiek via overheidsbeleid, is bijzonder geweest in Europees perspectief. Maar Nederland is meer gaan lijken op omliggende landen. Zo zijn de woonlasten voor lage inkomens relatief sterk gestegen. Tegelijkertijd is het aanbod van goedkope woningen gedaald. Telde Nederland in 1990 nog 32% goedkope huurwoningen – met een prijsgrens die iets lager lag dan 500 gulden – in 1998 is dit percentage gezakt naar 26%, bij een prijsgrens van 700 gulden. Deze daling van 6% wordt bijna in zijn geheel «gecompenseerd» door het (zelfde) groeicijfer bij koopwoningen, zo blijkt uit periodieke woningbehoefte-onderzoeken (VROM, 1998). Gesteld wordt dat hiermee wordt ingespeeld op de voorkeur onder de meeste Nederlandse huishoudens voor eigen woningbezit (Dieleman en Nijstad, 1997). Ook wordt het bouwen van koopwoningen beargumenteerd door te wijzen op het vrijkomen van (door kopers achtergelaten) goedkope of in ieder geval betaalbare huurwoningen. Met name dit idee, dat het bouwen aan de bovenkant van de markt leidt tot doorstroming en elkaar opvolgende verhuisketens en dus ook gunstig is voor de onderkant van de woningmarkt, wordt betwist. Met verwijzing naar de lange wachttijden in de sociale huursector, wordt deze benadering als veel te indirect beschouwd.

Aangegeven wordt ook dat in de toekomstprognoses vaak een (te) optimistisch beeld wordt geschetst over de afname van de aandachtsgroep van beleid. Het beeld klopt in zoverre dat naar verhouding deze groep minder groot is geworden, maar in absolute aantallen blijft de omvang gelijk. Het (via herstructurering) verder inkrimpen van de kernvoorraad en van de bouwproductie van sociale huurwoningen kan dus riskant zijn.

Een tweede punt van discussie is dat het woonbeleid veelal de neiging heeft zich primair op technische, bestuurlijk-organisatorische en sociaal-economische kwesties te richten (tot de jaren tachtig is het opschrijven van het bouwvolume de leidraad, daarna trekken vooral het bestuurlijk arrangement en de woningmarktpositie van minder draagkrachtigen veel aandacht). Sociaal-ruimtelijk beleid wordt veel minder als initiële taak opgevat. Bij de meer sociaal-ruimtelijke dimensies van wonen (zoals het onderwerp van de bevolkingssamenstelling van steden en wijken) stelt VROM zich reactief op, terwijl vooral gemeenten voortdurend met dit onderwerp worstelen. Pas als er ongewenste effecten optreden bij

algemeen beleid (groeikernen die leiden tot een leegloop van de steden, scheefheidbestrijding die kan leiden tot concentratievorming en minder stedelijke «vitaliteit») komen sociaal-ruimtelijke onderwerpen hoger op de agenda.

Dit leidt bijna nergens tot rechtstreeks sturend beleid met betrekking tot geconcentreerd wonende bevolkingsgroepen. Men spreekt veeleer over de aanpak van gebieden dan van groepen. Zo formuleert men in de jaren negentig beleid voor «eenzijdige» wijken. Hierbij is geen sprake van het direct beïnvloeden van vestigingspatronen van (etnische) doelgroepen. Dat de aanpak van onaantrekkelijke gebieden niettemin indirecte effecten heeft op de vestigingsplaats van bevolkingsgroepen wordt wel onderkend, maar zelden worden die effecten openlijk als doel uitgesproken. Het direct sturen van vestigingspatronen op basis van persoonskenmerken past niet in het rijksbeleid. Integendeel: men heeft zich op dit punt vaak negatief uitgelaten over (voornemens tot) het spreiden van groepen door gemeenten en corporaties. Anderzijds zijn er aanwijzingen dat de centrale overheid zelf ook – in tegenstelling tot deze publieke geluiden – wel degelijk met spreidingsgedachten heeft gespeeld, met name wanneer het de positie van allochtonen betreft, zonder dat dit in beleid is vertaald (Jansen, 2000: p.170 en 172).

POSITIE VAN HET INTEGRATIEBELEID IN HET ALGEMENE WOONBELEID

De algemene doelstelling die als een rode draad door het volkshuisvestingsbeleid van de overheid loopt, is de bevordering van voldoende goede woongelegenheid voor iedere burger. Binnen deze algemene doelstelling is er specifieke aandacht voor de problemen van sociaal-zwakkere economische groepen. Met name via het huursubsidiebeleid en via beleid gericht op de woon- en woonomgevingsproblematiek in achterstandswijken van grote steden, wordt uitdrukking gegeven aan de zorg voor de, economisch gedefinieerde, aandachtsgroep. Dat veel allochtone huishoudens tot deze aandachtsgroep behoren wordt onderkend, maar dit houdt niet in dat allochtonen op nationaal niveau als een zelfstandige beleids categorie worden aangemerkt (SCP, 1993). Vanuit het idee van gelijke behandeling van vergelijkbare gevallen wordt het maken van onderscheid naar etniciteit veelal afgewezen.

Meer bijzondere aandacht voor minderheden wordt vooral als het terrein gezien van werkgevers en gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de inspectie van woonomstandigheden, het vestigingsbeleid en vooral de woonruimteverdeling. Het Rijk richt zich op het toegankelijk maken van algemene middelen zoals de huursubsidie. Aanvullende specifieke maatregelen worden door het Rijk alleen «zonodig» beproefd. In de jaren zeventig en tachtig komt het een aantal keren aan de orde dat specifieke maatregelen worden ingezet. Voor een categoriaal minderhedenbeleid wil men echter waken.

Jaren zeventig. heeft de overheid een rol bij de entree op de woningmarkt?

Van een actief woonbeleid ten aanzien van minderheden is in de jaren zeventig nog geen sprake. Bij buitenlandse werknemers wordt huisvestingsbeleid niet nodig geacht, primair vanwege de tijdelijkheids-gedachte. Ook bij de komst van Surinaamse en Antilliaanse immigranten, wordt aanvankelijk geen woonbeleid geformuleerd. Dit in tegenstelling tot de opvang in een eerdere periode voor mensen uit Nederlands Indië en voor Molukkers (Jansen, 2000). In een later stadium wordt onder druk van organisaties en grote gemeenten wel een regeling opengesteld.

Voor de buitenlandse werknemers die door de Nederlandse industrie zijn aangetrokken, wordt in deze periode geen opvang op de woningmarkt georganiseerd. Het ministerie van VRO(M) acht zich ook niet verantwoordelijk voor die opvang. Het wordt overgelaten aan de werkgevers en de gemeenten. De aanwezigheid van gastarbeiders wordt daarbij op rijksniveau vooral gezien als een welzijnsvraagstuk. De maatschappelijke begeleiding vanuit CRM wordt door VRO(M) geflankeerd door het stimuleren van inspecties van de (brand)veiligheid en de woonomstandigheden in pensions, maar verder toont het ministerie zich terughoudend. Een actief huisvestingsbeleid voor gezinnen van buitenlandse werknemers ontbreekt. Terwijl de gezinshereniging en gezinsvorming eind jaren zeventig steeds duidelijkere vormen aannemen, houdt het ministerie vast aan het beeld van de individuele tijdelijke arbeidsmigrant die gehuisvest is op een pensionkamer. De huisvesting van buitenlandse gezinnen is in deze periode beleidsmatig een stiefkind gebleven (Penninx, 1979: p. 140). De inzet van rijksvoorkeurswoningen om de nood bij deze groep te lenigen is overigens wel eenmaal in 1979 in de ministerraad aan de orde gekomen. Maar ambtenaren adviseren het niet

te doen. Tegenover de «eigen woningbehoevenden» zou het niet te verkopen zijn (archiefontoerzoek Jansen, 2000: p.162).

Bij het onderdak vinden van rijksgenoten voelt men zich na verloop van tijd wel gedwongen om maatregelen te nemen om de steden te ontlasten bij wat het «Surinameprobleem» gaat heten. De maatregel – een gebundeld deconcentratiebeleid via de regeling voor rijksvoorkeurswoningen – komt pas relatief laat (1975) als blijkt dat de kleinere gemeenten niet reageren op een verzoek van VRO(M) tot opname van Surinamers en Antillianen. De gebundelde deconcentratie houdt echter niet lang stand. Een in 1978 door de Kamer aangenomen motie roept op de (her)huisvesting beter aan te sluiten op de vraag en dus met name in de grote steden te laten plaatsvinden (Ahmad en Breunissen, 1980: p. 158–159).

Gemeentelijke zorgen

Waar VROM relatief passief of laat reageert, zijn de grote steden noodgedwongen minder afwachtend. Al snel ontstaat op lokaal niveau een discussie over de woonruimteverdeling in relatie tot minderheden. Reeds in 1972 – na rellen in de Afrikaanderwijk komt de gemeente Rotterdam met voorstellen voor een zogenaamde 5%-regeling (geen toewijzing van woningen uit de gemeentelijke woningvoorraad aan minderheden zodra in een wijk dit percentage wordt overschreden). Rechterlijke uitspraken verhinderen echter het maken van dit etnische onderscheid. Eind jaren zeventig lanceert de gemeente opnieuw een dergelijk voorstel, maar deze keer op basis van vrijwilligheid en met een bovengrens van 16%. Ook dit wordt teruggewezen door de rechtbank.

Uiteindelijk worden de Rotterdamse spreidingsplannen ontdaan van elk streefcijfer. De «gevoelens van noodzaak tot spreiding» blijven in Rotterdam en andere gemeenten sterk, maar stuiten op principiële bezwaren (Veldboer en Duyvendak, 2000). In Den Haag wijst men mede op grond van die ervaring gedwongen spreiding af. Men streeft ernaar woningen buiten de concentratiegebieden beter te ontsluiten voor de migranten. In Amsterdam is vergroting van de vestigingsvrijheid ook het parool. Zeker als in 1978 opschudding ontstaat door een onderzoek waaruit spreekt dat diverse stadswijken voor buitenlanders gesloten zijn (zie Jansen, 2000). Mede hierdoor richt het beleid zich vanaf 1979 op integratie van buitenlanders in de stedelijke samenleving. In de «Nota inzake een geïntegreerd minderhedenbeleid in Amsterdam» (Gemeente Amsterdam, 1982) wordt aangegeven dat de woningtoewijzing bij gemeentelijke woningen en corporatiebezit stedelijk moet worden georganiseerd op basis van een puntensysteem om de mate van urgentie van woningzoekenden vast te stellen. Zo groeit bijvoorbeeld de urgentie bij gezinshereniging. Het realiseren van een eerlijk verdelingssysteem wordt gezien als een praktisch en principieel juistere keuze dan een op etniciteit gestuurd plaatsingsbeleid.

Deze lokale discussies vinden in de jaren zeventig bij het Rijk nog weinig weerklank. Het ministerie stelt wel dat er nadelen verbonden zijn aan concentratie («Bij een te grote concentratie in een bepaald gebied zal de integratie, ook van hen die wensen te integreren, worden belemmerd»), maar ziet weinig mogelijkheden om op te treden: «Een besluit van buitenlandse werknemers om zich in een bepaald stadsdeel bij voorkeur te vestigen zal worden gerespecteerd. Ook in dat opzicht dient non-discriminatie in acht te worden genomen» (VROM, 1974: p. 30).

Jaren tachtig: een algemeen welkom in het woonachterstandenbeleid

Na de start van het gecoördineerde minderhedenbeleid, besluit VRO(M) tot een «intensivering van het beleid» inzake de huisvesting van minderheden. Een kleine, aparte afdeling wordt in het leven geroepen om binnen de algemene kaders aandacht te schenken aan de positie van minderheden. Nadrukkelijk mag er geen ontwikkeling ontstaan naar categoriaal beleid. «Dat accentueert juist het anderszijn van etnische minderheden en zou derhalve op de lange duur eerder raciale spanningen in de hand werken dan voorkomen» (archiefonderzoek, Jansen, 2000: p.164). Heel veel macht en prioriteit krijgt de afdeling dan ook niet en na 1987 wordt zij weer opgeheven. Het minderhedenbeleid krijgt al met al dus een kleine plaats in het algemene volkshuisvestingsbeleid dat gericht is op decentralisatie en op economisch gedefinieerde aandachtsgroepen. Uitgangspunt wordt dat het reguliere instrumentarium bij woonachterstand – met name de individuele huursubsidie en de woonruimteverdeling – in gelijke mate en op gelijke wijze op een ieder van toepassing dient te zijn.

In de grote nota's uit die periode komen minderheden weinig expliciet aan bod. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening wordt bij het onderwerp sociaal-ruimtelijk isolement bijvoorbeeld geen enkele relatie gelegd met etnische minderheden. Er wordt bij dit thema vooral geschreven over ouderen voor wie voorzieningen onbereikbaar worden (Reijndorp, 1996). Ook in de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig komen minderheden nauwelijks voor.

Zelfs waar sprake is van tamelijk specifieke (woonachterstand)problemen, beziet het ministerie de minderheden meestal niet apart. Omdat de sociale woningmarkt eind jaren zeventig voor hen grotendeels op slot zit, kopen nogal wat minderheden, met name Turken en Marokkanen, een huis, om toch hun gezinnen te kunnen laten overkomen. Het gaat vaak om zogeheten «noodkoop» van kwalitatief slechte woningen die tegen een hoge prijs zijn gekocht van speculanten. Als de huizenmarkt instort en de werkloosheid toeneemt, komen veel kopers in betalingsproblemen (Bolt, 2001: p. 164). Hoewel door het ministerie in 1985 na kamervragen wordt onderkend dat de aanleiding om te kopen specifiek is, wordt tegelijkertijd gesteld dat ook autochtone kopers worden getroffen door inkomensverlies. Die groep wordt evenmin gecompenseerd, en dus kan er voor de etnische noodkopers geen uitzondering worden gemaakt.

Welke specifieke obstakels worden wel erkend? Dat de sociale huursector voor veel minderheden op slot zit, en dat dit leidt tot pensionproblematiek en overbewoning wordt onder ogen gezien. Knelpunten als de onderbedeling bij woningtoewijzing door veel corporaties, het moeilijk toegang krijgen tot passende huisvesting met het oog op gezinshereniging door speciale voorwaarden en een tekort aan grote woningen, worden gesignaleerd. In de circulaire MG 83-16 die de staatssecretaris doet uitgaan naar gemeenten (VROM, 1983), wordt met klem aandacht gevraagd voor deze vraagstukken. Achterstelling bij de woonruimteverdeling, alsmede een geplande spreiding van etnische minderheden door corporaties worden nadrukkelijk afgewezen. Spreiding van bevolkingsgroepen als vooropgezet doel is principieel en volgens (internationale) wetgeving uit den boze. Om sturend inplaatsingsbeleid tegen te gaan wordt bedreigd met het inzetten van instrumenten, maar overleg en overreding zijn eerste keus. Dwingend opgelegde maatregelen blijven uiteindelijk ook uit.

Het ministerie is gevoelig voor het probleem van concentratie van minderheden, maar acht het middel (spreiding) ongeoorloofd. Liever zet men in op het spoor van het verminderen van woonachterstanden en het vergroten van keuzevrijheid, waarvan verwacht wordt dat dit leidt tot «ontclustering». Deconcentratie wordt dus wel bestempeld als een (wenselijke) resultante, maar dan van beleid dat zich richt op het openbreken van voor minderheden ontoegankelijke woongebieden.

Een andere maatregel uit de circulaire is het doorbreken van de vicieuze cirkel bij het probleem van «passende huisvesting». Buitenlandse werknemers die hun gezin naar Nederland willen halen, dienen voor de vreemdelingenpolitie te beschikken over een woonruimtevergunning. Maar deze vergunning wordt door de gemeenten pas verstrekt als het gezin er al is. De circulaire stelt voor dat gemeenten deze voorwaarde laten vallen en zelf gaan toezien op de passendheid van de woning. Bovendien zouden voor gezinshereniging extra urgentiepunten moeten worden toegekend.

Met het oog op de gezinshereniging stelt het Rijk ook extra subsidies beschikbaar voor het realiseren van grote woningen voor grote gezinnen (meestal minderheden). Daarnaast worden de voorlichting ten behoeve van anderstaligen en de huur aan zeer grote gezinnen zwaarder gesubsidieerd (Cebeon, 1985:p. 8).

In 1988 volgt een nieuwe circulaire waarin met name de kwestie van de woonruimteverdeling nog eens onder de aandacht wordt gebracht, alsmede het verzoek aan gemeenten om daar jaarlijks over te rapporteren. In formeel opzicht zijn er dan nog maar weinig gemeenten en corporaties die streefpercentages hanteren in de zin van een maximum aan minderheden, per wijk, straat of portiek, of juist omgekeerd een naar rato verdeling per wijk van deze groep. Signalen dat een dergelijke cijfermatige systematiek in de praktijk toch wordt gehanteerd, blijven echter «hier en daar» opduiken (VROM, 1988). Nogmaals wordt benadrukt dat een evenredige slaagkans en individuele keuzevrijheid uitgangspunten moeten zijn van beleid. Concentratie of spreiding gebaseerd op etnische criteria zijn in strijd met het non-discriminatiebeginsel. Het ministerie verwerpt dergelijk beleid dus andermaal met stevige taal, maar ziet ook andermaal af van dwingende maatregelen tegen corporaties die dergelijk beleid voeren.

Jaren negentig: probleemwijken differentiëren

Rond 1990 staat het woonbeleid volop in het teken van de nieuwe taakverdeling tussen partijen, waarbij het Rijk zichzelf een minder prominente rol heeft toebedeeld. De woonachterstand van etnische groepen en de minder grote toegang tot de woningmarkt komen primair aan de orde in het kabinetsstandpunt over het allochtonenbeleid (1990). Tegelijkertijd is de focus bij het kabinet ten aanzien van allochtonen vooral gericht op onderwijs en arbeid.

Al met al ziet men weinig aanleiding om het beleid zoals dat is ingezet in de jaren tachtig te wijzigen (VROM, 1993). De vooruitgang van allochtonen op de woningmarkt gaat weliswaar langzamer en met meer kleine stappen dan beoogd, maar dat wordt gezien als welhaast onvermijdelijk. Van beleid, gericht op een groep die in de eerste periode is verdubbeld en ook nog verder zal groeien, kan eenvoudigweg niet alles worden verwacht, zo meent het ministerie. En passant wordt gesteld dat het

algemene minderhedenbeleid gekenmerkt wordt door een «zekere mate van ongeduld en de pretentie dat de integratie van de minderheden in een veel kortere periode gerealiseerd zou moeten kunnen worden dan elders mogelijk is gebleken» (VROM, 1993: p. 45).

Met enig optimisme wordt voor de nabije toekomst verwezen naar nieuwe ontwikkelingen zoals het op objectiveerbare *labels* (inkomen, gezinsgrootte) gebaseerde aanbodmodel dat door steeds meer gemeenten en corporaties gehanteerd wordt. Dit wekt de verwachting dat de gewenste kleurenblinde woonruimteverdeling gerealiseerd kan worden. De Huisvestingswet van 1993, die gemeenten in staat moet stellen de woonruimteverdeling beter te regisseren, maakt dergelijke modellen, waarbij het initiatief bij woonruimteverdeling meer bij de woningzoekende dan bij de verdeler ligt, ook mogelijk.

Het zijn begin jaren negentig vooral de gemeenten die zorgelijke geluiden laten horen. Zij keren zich bijvoorbeeld tegen het terugdringen van goedkope scheefheid uit angst voor eenzijdige opgebouwde wijken. De relatieve rust op landelijk niveau wordt doorbroken door het eerste Paarse kabinet. Het ministerie van Binnenlandse Zaken – verantwoordelijk voor het integratiebeleid – voert het geconcentreerd wonen van minderheden nadrukkelijk als probleem op (1994). Gevreesd wordt voor eenzijdig opgebouwde stadsgebieden, spanningen tussen etnische groepen en gettoachtige verschijnselen.

Een rapport van het SCP over concentratie en segregatie (1995) geeft verdere voeding aan deze angst. Het rapport waarschuwt nadrukkelijk voor de mogelijkheid van gettovorming en «Amerikaanse toestanden» bij ongewijzigd beleid. Gewezen wordt op de «zuigkracht van eenmaal gevestigde concentratie» en op de ongehinderde voortschrijding van concentratieprocessen omdat minderheden niet geweerd mogen worden uit concentratiewijken. «De ingrediënten voor marginalisering, ruimtelijke segregatie en het ontstaan van een armoedecultuur zijn voorhanden. De grote steden in de VS kunnen in dit opzicht als perspectief fungeren» (SCP, 1995: p. 47). Mede in reactie op dit rapport bepleit Bolkestein, de toenmalige fractievoorzitter van de VVD, een spreidingsbeleid voor nieuwe immigranten over het land. Daar dit al gebeurt bij asielzoekers en vluchtelingen, leidt dit debat echter niet tot nieuw beleid (zie ook Jansen, 2000: p. 171).

Hoewel de rapportage van het SCP vooral spreekt over etnische concentraties, vertaalt het Rijk de problematiek uiteindelijk breder. Het voorkomen van een (ruimtelijke) tweedeling langs sociaal-economische, etnische en maatschappelijke lijnen in de grote steden, wordt inzet van het convenant grotestedenbeleid (1995: 6). In het woonbeleid valt op dat niet etnische concentratie, maar sociaal-economische inkomensconcentratie als het centrale probleem wordt gesteld. En niet doelgroepen, maar doelgebieden worden de focus van het beleid. Het vraagstuk van de vestigingspatronen van etnische minderheden in de grote steden wordt in de beleidsnota voor stedelijke vernieuwing zelfs niet expliciet benoemd (zie ook RMO, 1997: p. 8). Wel wordt in indirecte zin een relatie gelegd met etnische minderheden: «Herstructurering zal ook te maken krijgen met etnische minderheden en kan eraan bijdragen dat, als het waarschijnlijk is dat een veelheid van woongebieden ontstaat met een hoge concentratie van minderheden, deze een sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen. Dat zal de stabiliteit van de *wijken* vergroten en kan een positief effect op het imago hebben» (VROM, 1997).

Bij de eerste herijking, de nota Wonen (2000), groeit de kwantitatieve doelstelling van de herstructurering. De sociale ambities van een «evenwichtige bevolkingsopbouw» die in de uitvoering door gemeenten aan de ingrepen worden gekoppeld, worden echter getemperd. De suggestie van *social engineering* wordt gerelativeerd. De nadruk bij differentiatie wordt gelegd op keuzevrijheid, vrijwilligheid en ook op het vergroten van de kans op doorstroming in de buurt voor de zittende bevolking. Instemmend wordt de VROM-raad aangehaald die stelt dat sturen op differentiatie van de bevolking onwenselijk en onhaalbaar is. De leuze van de raad (1997: p. 18): «Werk liever met keuzevrijheid van onderop, dan met evenwichtige bevolkingsopbouw van bovenaf» klinkt daarbij als een vertrouwde echo van het landelijke beleid uit de jaren tachtig. De nadruk op keuzevrijheid krijgt nu onder andere uitvloeisel in een positieve bejegening van multicultureel bouwen (VROM, 2000).

In de Rapportage Integratiebeleid (2002) volgt echter een opmerkelijke ommezwaai. Expliciet wordt gesproken over een streven naar een minder sterke concentratie van sociaal-economisch zwakkere *allochtonen* in de wijkbevolking. «Omdat het veroorzaken van overlast en of het plegen van criminaliteit onder kansarme allochtone groeperingen in achterstandswijken oververtegenwoordigd is en de integratie vooral in deze wijken moeizaam verloopt, heeft het beleid dat gericht is op het bevorderen van spreiding vooral betrekking op de allochtone groeperingen in deze wijken» (TK, 2002–2003, 28 162, nr. 3, p. 3).

Het tegengaan van wijken met een «eenzijdige» allochtone bevolkings-samenstelling wordt nu nadrukkelijk als doel gesteld bij de (enigszins stagnerende) herstructureringsopgave. Spreiding moet ook mogelijk worden gemaakt door een versterking van de toegankelijkheid van de woningmarkt op andere locaties. Bij de woonruimteverdeling wil men studeren op het functioneren van het systeem van woningtoewijzing en nagaan of «bevordering van de integratie» te hanteren is als woonruimteverdelingscriterium.

Jaren zeventig: noodsprongen

De meeste Surinamers en Antillianen kunnen of willen geen gebruik maken van de voor hen opengestelde RVK. In de regel trekken deze rijksgenoten in de jaren zeventig na hun overtocht rechtstreeks naar Den Haag (Hindoestanen), Rotterdam en vooral naar Amsterdam. Al aanwezige vrienden of familie zijn daarbij een belangrijke pull-factor. Deels wordt daarbij ingetrokken, deels wordt huisvesting gezocht in kamers en pensions en uiteindelijk vooral in de minder gewilde duurdere flatwoningen, onder andere in de Bijlmermeer in Amsterdam. In deze nieuwbouwwijk zijn de kansen op een zelfstandige woning vanaf het midden van de jaren zeventig het meest gunstig. Er bevinden zich veel nieuwe woningen die door hoge huurprijzen buiten de sociale distributiesector vallen. Men kan er dus direct in. Maar de corporaties verhuren de woningen ook relatief gemakkelijk aan de nieuwkomers, vanwege de dreigende verhuurproblemen (leegstand).

Een relatief klein deel van de Surinamers en Antillianen meldt zich wel voor de RVK-regeling aan en betreft een eengezinswoning in een kleinere gemeente. Velen verzoeken echter na verloop van tijd om herhuisvesting in de Randstad. De achterliggende redenen zijn divers. Allereerst heeft men niet altijd veel keus gekregen bij de woningen en regio's. In de kleinere gemeenten zijn bovendien werkgelegenheid, opleidingsmogelijkheden en sociale netwerken minder ruim voorradig dan in de steden, terwijl men daar wel naar op zoek is (Leistra, 1995). De geringe acceptatie door de omringende samenleving is een belangrijke extra reden om tot herhuisvesting te verzoeken (Ahmad Ali en Breunesse, 1980). Het nadeel van een geografisch en sociaal geïsoleerde positie telt voor de (potentiële) deelnemers aan dit programma dus relatief zwaarder dan de directe beschikking over een eengezinswoning.

Voor Turkse en Marokkaanse gastarbeiders die werk vinden in de Nederlandse industrie is zoals geschetst nooit een opvangbeleid gevoerd. De huisvesting van de verondersteld tijdelijk aanwezige groep gastarbeiders geschiedt via de werkgever in pensions of via persoonlijke netwerken. Met het oog op een permanent verblijf en op gezinshereniging gaan veel buitenlandse werknemers vanaf midden jaren zeventig op zoek naar zelfstandige woonruimte. Men wijkt vooral uit naar particuliere huurwoningen, naar door de gemeente beheerde woningen en – noodgedwongen – ook naar koopwoningen. De corporaties nemen in veel plaatsen maar een zeer klein deel van de minderheden op (Cebeon, 1985: p. 31).

Door deze relatieve geslotenheid van de sociale woningmarkt en door hun gemiddeld geringe inkomen zijn met name veel Turken en Marokkanen aangewezen op woningen in de minst gunstige delen van de woningvoorraad. Ze komen terecht in huizen die vaak onder de door VROM gehanteerde kwaliteitsstandaard blijven (Jansen, 2000). Deze woningen zijn veelal gelegen in de verpauperde vooroorlogse wijken van de grote steden. Daar nemen Turken en Marokkanen de plaatsen in van autochtone bewoners die zijn vertrokken naar groeikernen. De relatie met de resterende autochtone bevolking is soms gespannen. Angst voor «overname van de buurt» speelt een rol. Bij de autochtonen leidt de

kennismaking met vreemde burens niet tot afname van de vooroordelen, maar vaak tot versterking van concurrentiegevoelens (Bovenkerk e.a., 1985).

Jaren tachtig: het verkleinen van de achterstand

De jaren tachtig laten een verdubbeling zien van de omvang van de minderhedenpopulatie (van ca. 450 000 tot ca. 900 000 personen). Deze stijging komt hoofdzakelijk op het conto van de gezinshereniging en van gezinsuitbreiding. Tegen het eind van de jaren tachtig hebben veel minderheden – ondanks een niet altijd evenredige toegang – de overstap gemaakt naar de sociale huursector. De afhankelijkheid van de steun van de overheid en corporaties is daarmee gegroeid.

In termen van woonachterstand, stelt het Sociaal en Cultureel Planbureau (1993) dat minderheden afgezet tegen vergelijkbare groepen in de jaren tachtig nog niet altijd gelijke mogelijkheden kennen op de woningmarkt. De kwaliteit van de woning is minder, men is vaker ontevreden en wil vaker verhuizen, maar heeft meer moeite de gewenste woning te bemachtigen. Het ministerie van VROM (1993: p. 46) benadrukt echter vooral de pluspunten: ondanks een verslechtering van de inkomenspositie van veel minderheden, is hun achterstand met betrekking tot de woonpositie minder groot geworden. Met name bij de huisvesting van Surinamers en Antillianen is vooruitgang geboekt.

Verschillen tussen de huisvestingspositie van minderheden in de jaren zeventig werken sterk door in de jaren tachtig. De startpositie van Surinamers en Antillianen op de woningmarkt is in de jaren zeventig gunstiger geweest dan die van Turken en Marokkanen. De plaatsing via de tijdelijk opengestelde RVK-regeling alsmede de zelfverwerving van nieuwbouwwoningen zoals in de Bijlmermeer, hebben in deze periode geleid tot een bestendiging van de gerichtheid op de sector van moderne na-oorlogse woningen. De verhoudingsgewijs hoge woonlasten worden daarbij gecompenseerd door een bovengemiddeld gebruik van individuele huursubsidie (SCP, 1993). Dit patroon gaat vooral op voor Surinamers en Antillianen in Amsterdam en Utrecht. In Rotterdam en Den Haag is de gerichtheid op naoorlogse gebieden minder, men woont daar nog vooral in de oude wijken.

In het algemeen is de woonsituatie van Surinamers en Antillianen in de jaren tachtig meer in overeenstemming geraakt met die van Nederlanders met een vergelijkbare sociaal-economische situatie (Roelandt en Veerman, 1989). Voor Turken en Marokkanen geldt dit in veel mindere mate.

De ongunstige startpositie op de woningmarkt van met name Turken en Marokkanen wordt in de jaren tachtig verzwaard door een relatief sterke daling van het netto-inkomen. Het aantal uitkeringsgerechtigden groeit met name onder deze bevolkingsgroepen. Ten opzichte van het begin van de jaren tachtig stijgt het percentage huursubsidiegebruikers sterk. Turken en Marokkanen ontvangen eind jaren tachtig net zo vaak individuele huursubsidie als de overige bevolking (Van Praag, 1989: p. 61). Tegelijkertijd doen ze een relatief minder groot beroep op de regeling dan verwacht zou kunnen worden op grond van hun inkomen. De reden is dat ze nog zijn oververtegenwoordigd in de categorie woningen met een kale huur die onder de huursubsidiegrens valt.

Turken en Marokkanen zijn eind jaren tachtig steeds sterker aangewezen geraakt op het woningbezit van gemeenten en corporaties. Ze bezetten daarbij met name het oude, minder gewilde deel van het sociale woning-

bezit in de vooroorlogse gebieden. Veel noodkopers zijn verhuisd naar deze huurwoningen en zodoende daalt het percentage eigen woningbezit. Een belangrijke manifestatie van achterstand is dat beide groepen in de jaren tachtig krupper behuisd blijven dan andere minderheden en de overige bevolking. Omdat de huishoudensgrootte niet afneemt en men niet altijd een passende woning kan vinden, daalt de gemiddelde kamerbezetting nauwelijks.

Turken en Marokkanen wonen aan het eind van dit decennium relatief minder vaak in verbeterde woningen dan de gemiddelde bevolking. Deze minderheden hebben wel geprofiteerd van de woningverbetering door stadsvernieuwing, maar niet in gelijke mate (SCP, 1993). Ze trekken er vooral profijt van als bij de vernieuwing relatief grote woningen zijn teruggebouwd (zoals in Rotterdam het geval is geweest). Een deel vertrekt echter uit de wijken naar aanleiding van de sanering, een ander deel volgt na de oplevering. Door de stadsvernieuwing zijn de huren immers zodanig gestegen dat gerenoveerde vooroorlogse gebieden vaak duurder zijn geworden dan het huurniveau in vroeg na-oorlogse wijken. In de tweede helft van de jaren tachtig beginnen met name in Utrecht en Amsterdam deze minderheden zich sterker te richten op deze buurten.

De stadsvernieuwing zet dus in sommige steden een (niet altijd zelfverkozen) overgang naar naoorlogse woningen in gang. In hoeverre hier sprake is van impliciet spreidingsbeleid is moeilijk vast te stellen, al zijn er in deze periode gemeenten bekend bij VROM die – met het oog op het vergroten van de kansen van financiering van een (deconcentreerde) stadsvernieuwing – in deze gebieden eerst een bewust etnisch concentratiebeleid voeren (archiefontoerzoek Jansen, 2000: 173).

Iets wat alle minderheidsgroepen gemeen hebben is dat ze sterk op de grote steden zijn gericht (Bolt en Van Kempen, 2000: 23). Bij de Antillianen is het percentage het laagst (30%), bij de Surinamers het hoogst (48%). Opvallend is dat ondanks alle verhuisbewegingen in de periode tussen 1980 en de eerste helft van 1990, in deze steden zich weinig verschuivingen voordoen in de totale omvang van de binnengemeentelijke etnische segregatie. Er is geen duidelijke toe- of afname (Bolt en Van Kempen, 2000: 13). In Den Haag en Rotterdam is de segregatie wel steeds sterker dan in Amsterdam en Utrecht. De belangrijkste verklaring is dat in de Zuid-Hollandse steden de minderheden minder zijn doorgedrongen tot de na-oorlogse wijken. Deels omdat er geen noodzaak is (de stadsvernieuwing levert grotere woningen op), deels omdat er weinig woningen vrijkomen in de onder autochtonen dan nog steeds populaire tuinsteden. In Amsterdam en Utrecht blijven concentraties bestaan, maar dus niet noodzakelijkerwijs op dezelfde plaats (verplaatsing naar de na-oorlogse gebieden). Deze overgang kan samenhangen met de opzet van de stadsvernieuwing (prijsniveau, omvang woningen), maar kan mogelijk ook op het conto worden geschreven van een evenrediger systeem van woonruimteverdeling.

Jaren negentig: de waarneming van concentraties

Waar in de jaren tachtig vooral de woonachterstanden worden onderzocht, komen voor de volgende periode vooral rapporten uit over concentratietendensen. Via woonwensenonderzoek blijft er echter ook aandacht voor de kloof tussen het type woning waarover allochtonen (kunnen) beschikken en hun woonbehoefte.

In 2000 vormen niet-westerse allochtonen ongeveer 25% van de grootste delijke bevolking (Vreeswijk e.a., 2000). Amsterdam spant de kroon: bijna een derde van de stadsbevolking behoort tot deze categorie. Mede ook door de aanwezigheid van buitenlandse ingezetenen uit westerse landen, neemt het aandeel autochtonen in de grote steden af tot 60%. Landelijk ligt dit percentage op 83% en vormen de 1,4 miljoen niet-westerse allochtonen bijna 9% van de bevolking (Van Huis, 2001).

Een parallel met de jaren tachtig is dat de binnengemeentelijke segregatie-indexen in Rotterdam en Den Haag nog steeds hoger liggen dan in de andere grote steden. Opvallend is wel dat de segregatie van minderheden in Amsterdam en Utrecht en in middelgrote gemeenten (door een sterkere concentratie in naoorlogse gebieden) toeneemt, terwijl de twee Zuid-Hollandse steden een afname van het geconcentreerd wonen laten zien. De reden is dat daar een sterke doorstroming bezig is naar de voorheen vrijwel blanke naoorlogse buurten (Bolt en Van Kempen, 2000: p. 22). In grote lijnen geldt een lichte toename van binnenstedelijke etnische segregatie, dit mondt in de grote steden inmiddels ook uit in stadswijken waar de meerderheid van de bevolking niet-autochtoon is (1 op de 6 wijken). Van wijken met een volledige etnische homogene samenstelling is echter geen sprake.

Een trek uit de stad is zichtbaar bij de voorheen sterk stedelijk georiënteerde Surinamers en Antillianen. Zij dringen veel vaker door tot groeikernen (Almere, Nieuwegein etc.) dan Turken en Marokkanen. Het suburbanisatieproces van Turken en Marokkanen blijft, afgezet tegen Surinamers en Antillianen en zeker ten opzichte van de autochtone bevolking, beperkt. Turken en Marokkanen wonen dus nog vooral in de steden. Met uitzondering van Amsterdam wonen zij ook relatief meer etnisch geconcentreerd dan Surinamers en Antillianen (Van Huis, 2001:30).

De stedelijke woonvoorraad (vooral huurwoningen), maar ook het geringere inkomen, werken door in het type woning van migranten (Amse en Faessen, 2000: p. 61). De Nederlandse woningmarkt bestaat in 2000 bijvoorbeeld voor meer dan de helft uit koopwoningen. Onder niet-westerse huishoudens is het percentage eigenaar-bewoners evenwel 20%. Dat percentage stijgt wel, maar blijft duidelijk achter bij autochtonen (54%). Tegenover een kwart van de Surinamers en Antillianen met een koopwoning, staan bovendien slechts 3% Marokkanen. Dan het soort woning. Terwijl flats een derde van alle woningtypen vormen, woont meer dan de helft van de huishoudens van niet-westerse herkomst in een flat. Van de Marokkanen zelfs 70%. Het gaat daarbij vooral om oudere flatwoningen zonder lift. Het aandeel eengezinswoningen ligt onder allochtonen op 41% en kruipt maar langzaam omhoog. De tweede generatie allochtone huishoudens (met 6% van het totaal nog zeer bescheiden van omvang) lijkt het op het eerste gezicht wat woonvorm en woningtype betreft minder goed te doen dan de totale groep. Dit heeft vooral te maken met de starterspositie op de woningmarkt. Gecorrigeerd voor verschillen in leeftijdsopbouw blijkt de tweede generatie niettemin juist beter te zijn gehuisvest dan de eerste generatie.

In het algemeen geldt dat de woonomstandigheden van migranten niet overeenkomen met de woonwensen. Allochtonen blijken vaker ontevreden te zijn over hun woning en over de woonomgeving (stank, lawaai, vervuiling) dan autochtone Nederlanders. Een zeer hoog aantal allochtonen (50% tegenover 21% bij autochtonen) heeft dan ook verhuis-

wensen (VROM, 2000:90). Met name bij de tweede generatie lijken de wensen op die van Nederlanders. Specifieke culturele wensen over de indeling, architectuur en de woonomgeving zijn wel latent (en dan vooral bij ouderen) aanwezig, maar spelen pas een rol als aan de «Nederlandse» basisbehoeften is voldaan (The Smart Agent Company, 2001: p. 1). Vooralsnog komt men nauwelijks aan dergelijke wensen op het vlak van multicultureel bouwen toe.

Turken en Marokkanen wonen, zoals gesteld, meer dan de andere minderheden vooral in de sociale sector. Dit hangt sterk samen met hun inkomenspositie. Toch zijn ze niet te typeren als stilstaande «achterblijvers». Binnen de deelmarkt van sociale huurwoningen wordt door hen veelal «zijwaarts» verhuisd. Analyses van verhuisbewegingen laten zien dat als deze allochtone bewoners uit concentratiewijken verhuizen, ze vaker dan autochtonen weer op een adres in een andere concentratiewijk terechtkomen (Uunk en Dominguez Martinez, 2002). Hun plek in de oude wijken wordt vooral ingenomen door nieuwe groepen migranten die onderaan de woningmarkt starten.

Zijwaarts «stijgende» migranten verhuizen – door kenmerken van de stedelijke sociale woningvoorraad – vaker door naar een ander appartementengebouw dan naar een eengezinswoning. Het gemiddelde woonoppervlak per huishouden is als gevolg van de doorstroming wel gestegen, maar ook na verhuizing is – samenhangend met de gezinsomvang- nog vaak sprake van een relatief hoge kamerbezetting (Amse en Faessen, 2000: p. 63). Naast groter zijn de meeste van de recent betrokken woningen ook duurder in prijs. Een toenemend gebruik van de individuele huursubsidie is hiervan het gevolg. In het algemeen doen migranten inmiddels vaker een beroep op de individuele huursubsidie dan de overige bevolking (44% versus 30%).

Woonachterstand

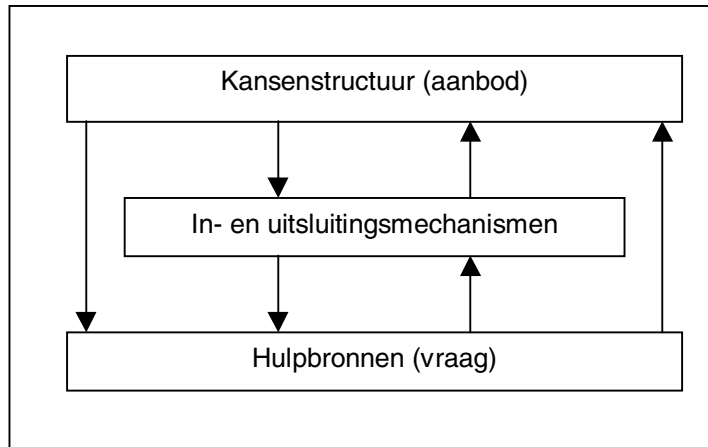
De woonsituatie van migranten is sinds hun entree in Nederland sterk verbeterd. Schrijnende situaties zoals huisvesting in brandgevaarlijke pensions of zeer krappe, povere zelfstandige huisvesting in verpauperde buurten, zijn geschiedenis geworden. Vergeleken met dertig jaar geleden is er duidelijk een kwaliteitssprong gemaakt en zijn allochtonen sterk geïntegreerd in dat deel van het volkshuisvestingsbeleid dat zich richt op de sociale huursector. Tegelijkertijd is er nog lang niet altijd sprake van een evenredige positie op de woningmarkt. Achterstanden gelden met name nog voor Turken en Marokkanen. Vergeleken met autochtonen en met Surinamers en Antillianen verloopt de opwaartse verhuismobiliteit van deze groepen traag. De achterblijvende inkomensontwikkeling is daar in belangrijke mate debet aan, maar ook de (jonge) leeftijdsopbouw speelt mee. Bij Surinamers daarentegen zijn de (inkomens- en woon)verschillen met autochtonen aanzienlijk kleiner geworden.

Vestigingspatroon

Voor de integratie op de woningmarkt van migranten is vooral vertrouwd op het algemene beleid voor minder draagkrachtigen. Ten aanzien van beleid met betrekking tot het vestigingspatroon van (arme) migranten is bij voortduring een dubbelzinnige positie ingenomen. «Het volkshuisvestingsinstrumentarium is niet specifiek gericht op of ontwikkeld voor bestrijding van (dreigende) ruimtelijke concentratie van minimuminkomens. Mede dankzij het volkshuisvestingsbeleid is er niettemin sprake van een grote diversiteit aan inkomens en wijken» (VROM, 1993: p. 44). Het formuleren van een ideale verdeling van de bevolking over de woonvoorraad behoort dus niet tot het (expliciete) streven, maar een relatie tussen het beleid en de bevolkingssamenstelling (meestal in termen van inkomen, soms in termen van etniciteit) wordt wel steeds gelegd. Daarbij dient te worden aangetekend dat bij het vestigingspatroon de institutionele partijen op de woningmarkt wel veel (kunnen) willen, maar dat ze niet alle factoren in de hand hebben.

Waar mensen kunnen en willen wonen hangt af van hun preferenties, kennis van de woningmarkt, (financiële) mogelijkheden en tegemoetkomingen in de woonlasten. Maar ook de aanbodstructuur op de woningmarkt is van groot belang voor de «woonplaats». De inrichting van de woningvoorraad en de verdeling van de woningen over de bevolking zijn van deze kansenstructuur de belangrijkste kenmerken. Zowel bij het gebruik van individuele hulpbronnen als bij de werking van instituties aan de «aanbodzijde» spelen mechanismen van in- en uitsluiting.

Figuur: Model ter verklaring van maatschappelijke achterstand op het terrein van het wonen



Hulpbronnen

Het toerusten van individuen op de woningmarkt krijgt in het algemene woonbeleid gestalte via voorlichting (waarbij voor minderheden vanaf de jaren tachtig aparte aandacht is ingeruimd) en met name door de financiële compensatie bij hoge woonlasten. Zo is de invoering van de Individuele Huursubsidie (IHS) een van de meest aanwijsbare oorzaken van de relatief grote toegankelijkheid van de Nederlandse woningmarkt. Deze subjectsubsidie is ook een belangrijk instrument gebleken bij vestigingspatronen van migranten op de woningmarkt. Vooral Surinamers en Antillianen konden hierdoor van meet af aan kwalitatief goede woningen in na-oorlogse gebieden betrekken. Voor Turken en Marokkanen speelde de IHS pas vanaf een later moment een doorslaggevende rol (door noodkoop of huisvesting in sociale woningen met een kale huur onder de huursubsidiegrens bleef hun gebruik van huursubsidie aanvankelijk relatief klein). Door de IHS hebben velen – via veel zijwaartse en kleine stapjes – een kwalitatief betere woning in het (naoorlogse) huursegment kunnen bemachtigen.

Kansenstructuur

De structuur van de Nederlandse woningmarkt met een grote hoeveelheid sociale woningen is een andere zeer bepalende factor geweest bij het vestigingspatroon van migranten. Hoewel de bakens – door afschaffing van veel objectsubsidies en inkrimping van de kernvoorraad – zijn verzet, is vergeleken met het buitenland die kernvoorraad nog steeds tamelijk omvangrijk. «De keuze om na de oorlog in Nederland een grote hoeveelheid betaalbare en tegelijkertijd kwalitatief vaak goede woningen in de sociale sector te bouwen, is ook nu nog van een enorme invloed op de spreiding en concentratie van verschillende bevolkingsgroepen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus» (Bolt en Van Kempen, 2000: p. 28).

Niet alleen is er in het verleden relatief veel sociaal gebouwd, daarnaast is er altijd al in zekere mate (naar woningtypen) gemengd gebouwd. Daarbij komt dat binnen de sociale voorraad mede omdat er in veel steden sprake is van een gespannen woningmarkt – ook naar inkomen tamelijk gemengd wordt gewoond.

Vergroting van het aanbod door de bouw van duurdere nieuwbouwwoningen, heeft – zeker als het gaat om de aanleg van nieuwe buitenwijken – wel consequenties voor de binnenstedelijke concentratie. Bij middelgrote steden leidt bijvoorbeeld een toevoeging van een of twee nieuwbouwwijken al snel tot een stijgende etnische segregatie-index omdat autochtone stadsbewoners wel overgaan naar deze gebieden, terwijl allochtonen er nauwelijks komen wonen (Bolt, 1996). Ook door herstructurering (omzetting van huur naar koop) kan de etnische concentratie in de (gehele) stedelijke sociale voorraad stijgen. Daar staat tegenover dat op het schaalniveau van de vernieuwde wijk of buurt de concentratie kan afnemen.

De invloed van distributiemodellen voor sociale huurwoningen op het vestigingspatroon van migranten is welhaast permanent een gevoelig punt van discussie en beleid. Juist hier is veel sprake geweest van (plannen voor) sturing c.q. uitsluiting. De neiging om de woonplek van etnische groepen in de sociale voorraad direct of indirect te sturen is vrijwel altijd (latent) aanwezig. De posities van enerzijds het Rijk en anderzijds corporaties en gemeenten zijn daarbij sterk verschillend. Het Rijk kan via de regeling RijksVoorkeursWonen nieuwkomers gespreid opvangen, en doet dat ook (voorheen bij rijksgenoten, nu vooral bij vluchtelingen, asielzoekers en asielgerechtigden). Voor de reguliere, lokale woningmarkt ziet de landelijke overheid echter geen heil in spreiding en wordt rechtmatige en doelmatige woonverdeling als koninklijke weg verkozen.

Gemeenten en vooral corporaties hebben zich niet altijd gemakkelijk gevoegd naar dit rijksbeleid. Zo krijgen de verschillende groepen minderheden bij de trek naar de grote steden aanvankelijk – vaak uit angst voor onvrede bij andere huurders – maar gelimiteerd toegang tot (bepaalde delen van) het corporatiebezit. Dit leidt bij Surinamers tot het uitwijken naar leegstaande dure en vrij verkrijgbare woningen met name in de Amsterdamse Bijlmermeer. Bij Turken en Marokkanen veroorzaakt het allerlei noodsprongen naar huisvesting in verpauperde buurten om toch zelfstandige (gezins)woonruimte te kunnen bemachtigen. Omdat minderheden maar mondjesmaat toegang tot de sociale woningvoorraad krijgen en vaak langer moeten wachten op een woning dan autochtone woningzoekenden in een vergelijkbare positie, blijven veel buurten lange tijd voor hen op slot. Een heimelijk sturende opstelling van woningcorporaties ligt daar soms aan ten grondslag.

De woningcorporaties worden hier stevig op aangesproken, maar dergelijke praktijken blijven tot in de jaren negentig regelmatig de kop op steken. Rechtvaardige, doelmatige woonverdeling komt wel meer op gang door centrale verdelingssystemen bij gemeenten en doordat woningcorporaties en buurtbewoners minder nadrukkelijk over de gewenste etnische compositie in wijken en op portiekniveau (durven te) spreken. Rond de woningtoewijzing blijft echter een zweem van gesjoemel hangen. Hoe groter de vrijheid is van toewijzers, hoe nadeliger dit in de regel uitpakt voor de woningpositie van minderheden (Cebeon, 1985 en 1992).

VROM waarschuwt wel veelvuldig, maar treedt niet handelend op. De angst om zich in te laten met situaties die minderheden kunnen bevoordelen (zie ook de argumentatie om niet over te gaan tot openstellen van de rijksvoorkeurswoningen voor buitenlandse werknemers in de jaren zeventig), leidt ertoe dat men geen corrigerende (categoriale) actie onderneemt. Men blijft hameren op het bevorderen van een evenredige

slaagkans bij de distributie van woningen. Het «kleurenblinde» aanbodmodel wordt dan ook omarmd. Terugkijkend, op basis van dit bronnenonderzoek, moeten we constateren dat de introductie van dit model uiteindelijk inderdaad in sterke mate de mogelijkheid tot selectieve inplaatsing beperkt.

In een eigen onderzoek concludeert VROM (1996) dat de slaagkans van minderheden bij aanbodmodellen evenredig is aan die van andere woningzoekenden. Dit is echter een gemiddelde uitkomst. Voor starters is het aanbodmodel bovenmodaal gunstig, voor doorstromers is de kans relatief minder groot, doordat er een kortere woontijd is opgebouwd. Dit kan alleen worden gecorrigeerd door een scherpere *labeling* van grotere woningen voor grotere huishoudens.

De verwachting dat aanbodmodellen een tegenwicht vormen voor processen van concentratie en spreiding wordt niet bewaarheid. Het idee dat van een optimale toegang tot de huursector een deconcentrerende werking uit gaat, blijkt niet op te gaan. «Voor de mate van spreiding en concentratie zijn kenmerken van de voorraad en de (im-)populariteit van de buurten veel belangrijker. Deze factoren bepalen in sterke mate de voorkeuren van de overige woningzoekenden, de mate waarin zij uit woningen en buurten wegtrekken en de ruimte die daardoor ontstaat voor nieuwkomers (die kwalitatief mindere opties accepteren).» (VROM, 1996: p. 10).

Preferenties

Preferenties van woningzoekenden zijn dus van belang bij concentratieprocessen en op die preferenties hebben institutionele actoren weinig greep. Kiezen allochtonen bijvoorbeeld zelf voor kwalitatief minder goede woningen om specifieke redenen? Veronderstellingen dat men vanuit het herkomstland gewend is aan povere huisvesting, dat men minder geld wil besteden aan wonen of dat het samenwonen met landgenoten belangrijker is dan een goede woning, blijken uit onderzoek niet op te gaan. Turken en Marokkanen verschillen nauwelijks van Nederlanders in hun woonwensen, maar wel in de mate waarin zij hun woonwensen weten te realiseren (Bolt, 2001: p. 161–165). Ook uit andere literatuur komt niet naar voren dat allochtonen een sterke voorkeur hebben om bij elkaar te wonen. Er wordt wel enig belang gehecht aan de aanwezigheid van landgenoten of specifieke voorzieningen, maar dat weegt niet zwaarder dan de wens voor een goede woning, liefst in een gemengde omgeving met ongeveer evenveel autochtonen als allochtonen (NCB, 2001). Wel kan in de fase van de entree in een land de voorkeur om met land- en lotgenoten te wonen relatief sterker zijn (zie de trek onder Surinamers naar de Bijlmermeer), maar na deze aanloopfase gaat men toch op zoek naar positieverbetering.

Concentratieverschijnselen zijn dan ook niet zozeer de uitkomst van door allochtonen gewenste processen maar van een andere dynamiek. Het heeft er daarbij veel van weg dat de voorkeuren van autochtone Nederlanders van grotere invloed zijn op het spreidingspatroon van allochtonen, dan de preferenties van allochtonen zelf (Bolt en Van Kempen, 2000: p. 29).

Mede door de preferenties van de «gevestigde» bevolking heeft zich in de afgelopen dertig jaar vaak een repeterend patroon afgespeeld in wijken waar allochtonen huisvesting vinden. Door een optelsom van moeilijk te interpreteren individuele afwegingen – waarbij in ieder geval de gewenste

wooncarrière (vaak: een grotere woning elders met tuin, SCP 2001) wordt afgewogen tegen push-factoren in de eigen buurt (veranderende bevolkingssamenstelling, statusverlies, onveiligheid, gebrek aan noodzakelijk geachte voorzieningen) – verlaten autochtonen deze gebieden. Dit zet een proces van verder toenemende selectieve migratie in gang (meer autochtonen verlaten de wijk, meer allochtonen nemen hun plaatsen in). Deze witte trek versterkt zo de tendentie naar etnische concentratie.

Omgaan met concentraties

Zowel de publieke opinie (vergelijk Penninx, 1995) als lokaal en landelijk beleid keren zich steeds opnieuw tegen de uitkomst van deze ontwikkeling. In het publieke debat gaat de voorkeur bijna voortdurend uit naar een verdunde of gemiddelde aanwezigheid van migranten in stadswijken. De toewijzing van woningen en of de inrichting van de woningvoorraad in een gebied moet zo gestuurd worden dat concentratiewijken een in stedelijk opzicht meer uitgebalanceerde opbouw krijgen. Met name (delen van) de autochtone bevolking van deze wijken en soms ook lokale bestuurders zijn sterk voorstander van dergelijke gerichte strategieën. Recentelijk heeft ook het kabinet zich in deze zin uitgelaten.

Achtereenvolgende kabinetten hebben evenwel bij voorkeur een etnisch-neutrale middenweg gekozen. De uitvoerende organisaties op lokaal niveau zijn (eerst via stadsvernieuwing en later via herstructurering) in staat gesteld om in geval van een povere kwaliteit van de woningen en een onaantrekkelijke leefomgeving, de woningvoorraad in dergelijke probleemwijken aan te pakken. Daarbij is van Rijksweg veelal gesteld dat de ingreep gepaard moet gaan met een differentiatie van het woningaanbod. Bij stadsvernieuwing wordt bijvoorbeeld door het Rijk aangegeven dat een «bevrozing van de bevolkingssamenstelling» niet het doel kan zijn (VROM, 1976) en twintig jaar later wordt bij herstructurering gesproken over de wenselijkheid van een naar inkomen sociaal-gedifferentieerde opbouw (VROM, 1997).

Hoewel het beleid vooral in het teken staat van het verbeteren van de concurrentiepositie van wijken, wordt er indirect op aangestuurd dat overtallige groepen gaan uitwijken. Het veranderen van de woningvoorraad is dus weliswaar geen expliciet spreidingsbeleid, maar de uitwerking kan – zeker als het in de praktijk leidt tot onvrijwillige verdringing van arme en etnische groepen – op hetzelfde neerkomen (Veldboer en Duyvendak, 2000: 153). Dat verklaart ook de gevoeligheid bij de overheid bij protesten tegen dit beleid. Zowel bij de stadsvernieuwing als bij herstructurering valt op dat de overheid zich in tweede instantie meer gaat buigen over de wensen van de zittende kansarme bewoners. Daarmee kunnen de kansen voor deze groepen keren. Er zijn dan ook aanwijzingen dat bij herstructurering de woonsituatie van vertrekkers «ondanks of dankzij» de ingreep verbetert (Kleinhaus en Kruijthoff, 2001: p. 85).

Impliciet wordt via de aanbodzijde van de woningmarkt dus toch «bijzonder» beleid gevoerd. De verschillen in segregatiecijfers bij de grote steden maken duidelijk dat dergelijke indirecte maatregelen veel invloed hebben op het vestigingspatroon van migranten. Maar ze maken ook duidelijk, dat zulke maatregelen op den duur op een grens stuiten. Het (logische) gevolg van het differentiëren van de woningvoorraad van een concentratiegebied is namelijk niet zozeer dat concentraties afnemen, als

wel dat deze zich gaan verplaatsen naar andere goedkope delen van de woningvoorraad.

Vergeleken met Amerikaanse en Engelse steden is de mate van etnische concentratie in de vier grote Nederlandse steden overigens nog steeds betrekkelijk laag en afgezet tegen andere Europese steden ongeveer gelijk (Musterd en De Winter, 1998).

Dat de overheid er veel aangelegen is om die situatie in ieder geval te handhaven, blijkt wel uit het feit dat de aanpak begin jaren negentig van «mislocaties» van huursubsidies (de zogenaamde scheefheidsbestrijding) niet effectief wordt voortgezet. De maatregel conflicteert te zeer met het idee van de gewenste deconcentreerende werking van het woonbeleid. Als middeninkomens worden aangezet de goedkope woningvoorraad te verlaten, kan dit immers leiden tot concentratie van lagere inkomensgroepen.

De hoop is juist gevestigd geraakt op een dragende rol voor midden-groepen in gemengde wijken, bijvoorbeeld omdat zij zich actiever met de buurt zouden bemoeien (Blokland 2001). De komst van hoge inkomens zou ook meer kansen voor participatie en inburgering creëren voor mensen met een maatschappelijke achterstand. Bovendien zou het de sociale cohesie in de gebieden kunnen versterken. Bij de lancering van de stedelijke vernieuwing is er dan ook sprake van een «onderliggende overtuiging» (RMO, 1997: p. 12) dat van een fysieke en sociale menging positieve resultaten te verwachten zijn. De voor die positieve resultaten noodzakelijk interactie tussen (inkomens)groepen blijkt in de praktijk echter maar spaarzaam vorm te krijgen. Sowieso blijkt de buurgerichtheid in deze (en andere) buurten maar partieel. Voor de meeste sociale contacten verlaten bewoners de buurt en ook in herstructureringsgebieden wordt door de ingrepen de kans op contacten tussen inkomensgroepen niet vergroot (Van Beckhoven en Van Kempen, 2002: p. 32). Kleinhans en anderen (2000) concluderen dat in gedifferentieerde gebieden de sociale afstand tussen statusgroepen blijft bestaan. In gemengde wijken leidt *meeting* (de gelegenheid tot contact) zelden tot intensieve *mating* (het daadwerkelijk hebben van betekenisvolle contacten). Interacties met buurtgenoten voldoen veelal aan het principe soort-zoekt-soort. Door het blijvende sociale onderscheid trekken arme mensen zich niet op aan hogere inkomens en doen hogere inkomens ook geen toenaderingspogingen.

Hoewel de statistische score van een gebied door herstructurering vaak verbetert – afnemende werkloosheid, dalende criminaliteit heeft dit niet zozeer te doen met ander gedrag van mensen, als wel met een andere populatie (entree van middeninkomens, vertrek van lagere inkomens). Het gaat dus om zeer plekgebonden succes. In die zin levert differentiatie wel een bijdrage aan de verbetering van de belevingswaarde van een gebied. Elders kan de belevingswaarde echter onder druk komen te staan (het zogeheten waterbedeffect): door de ingreep verplaatst het problematische gedrag zich.

Interpretatie

Ministeries en steden die bijzonder beleid willen formuleren voor migranten, vonden bij VROM in de afgelopen dertig jaar zelden direct een gewillig oor. Het woonbeleid moest zoveel mogelijk op algemene noemers worden gevoerd. Met specifieke aandacht was VROM dertig jaar lang niet scheutig.

Ondanks deze relatieve afhoudendheid van het ministerie, geldt voor de gehele volkshuisvestingssector dat met name waar het gaat om de vestigingspatronen van migranten er wel (heimelijk) ambitieuze doelstellingen spelen: «Wie het geheel van sturingspogingen met welke bedoelingen dan ook overziet, valt het op dat de gedachte dat vestigingsprocessen van mensen te sturen zijn, dat een bepaalde bevolkingssamenstelling maakbaar is, voortdurend leefde in de volkshuisvesting» (Jansen, 2000: p. 137). Deze gedachte leeft in de jaren zeventig en tachtig het sterkst op het lokale niveau van de grote steden die de meeste migranten herbergen. Het Rijk tempert niet zozeer de doelstellingen maar wijst gemeenten er wel bij voortduring op dat sturing op etniciteit niet geoorloofd is. De ambitieuze doelstellingen zullen moeten worden bereikt door indirecte sturing. Deels kunnen veranderingen in de aanbodzijde (kansenstructuur) daarbij mogelijk een rol spelen, maar het sterkst wordt ingezet op het versterken van de individuele keuzevrijheid van alle woningzoekenden (door versterking hulpbronnen, minder uitsluitingsmechanismen in relatie tot een ander woningaanbod). Van deze optimale woonruimteverdeling wordt als uitkomst een deconcenterend effect verwacht.

In het woonbeleid is de doelstelling van evenredigheid, in de zin van gelijke kansen voor migranten op de woningmarkt, de afgelopen decennia consequent volgehouden. Deze gelijke kansen zouden moeten worden bereikt door de vergroting van de toegankelijkheid van het woningaanbod (met name sociale huurwoningen). Migrantendienen als individuele woningzoekenden te worden behandeld, ongeacht hun etnische achtergrond. Er was dus consistentie in de overtuiging dat door middel van algemeen beleid (met name IHS en woningverdeling op niet-discriminatoire wijze) woonachterstanden konden worden weggewerkt.

Hoewel er nog achterstanden bestaan (met name bij Turken en Marokkanen) heeft dit beleid na verloop van tijd vruchten afgeworpen. Migranten werden door de aanvankelijk afhoudende sociale huursector uiteindelijk massaal opgenomen en konden door het gebruik van huursubsidie en deels ook door de verhuizingsdynamiek rond stadsvernieuwing verder integreren op de woningmarkt. Dit succes leidde echter tot nieuwe problemen c.q. politieke ambities in de jaren negentig. De relatief hoge concentratie van migranten, nu in de na-oorlogse stads wijken met veel sociale huurwoningen, wordt vanaf dan geproblematiseerd: zij zou zowel oorzaak als illustratie van de stagnerende integratie zijn.

Terwijl de overheid qua instrumenten en invloedsmogelijkheden in de jaren negentig op volkshuisvestingsgebied een drastische stap terugzet, worden de nieuwe ambities, met name op het terrein van de stedelijke vernieuwing, opgeschroefd. Dat de corporaties (en overheden) de controle op de vraagzijde (toewijzing) kwijt zijn, impliceert dat de instrumenten zich hoofdzakelijk gaan richten op de aanbodzijde: het bouwen van nieuwe, andere woningen in deze wijken moest volgens de beleidsmakers uiteindelijk leiden tot een andere bevolkingssamenstelling. Deze indirecte sturing gaat overigens wel gepaard met hoge streefcijfers in termen van de slopen en te verkopen huurwoningen.

Waar bij het wegwerken van individuele woonachterstanden het accent dus heeft gelegen op het subject (de maakbare wooncarrière van migranten als onderdeel van een bredere aandachtsgroep), is bij het

tegengaan van concentratie de nadruk steeds meer komen te liggen op de maakbare wijk, op de veranderbare woningvoorraad (object). Hoewel het Rijk afgezet tegen de jaren tachtig veel minder directe invloed heeft op de woningvoorraad (aanschaffing objectsubsidies ten gunste van stimuleringsgelden, vergroting zeggenschap voor andere investeerders) ontwikkelen zich steeds grotere (wijk)ambities. Daarbij wordt ook verondersteld dat gemengd wonen allerlei integratievoordelen in andere sferen met zich meebrengt. Het kabinet-Balkenende I zet ook sterk in op deze gedachte. Tegelijkertijd is de expliciete link die door dit kabinet wordt gelegd met etniciteit een breuk met de neutraal-territoriale focus op de wijk. Differentiatiebeleid wordt namelijk niet langer gevoerd gericht op gebieden, maar in termen van (spreiding van) groepen: migranten wonen te geconcentreerd en de regering wil dit door gerichte maatregelen tegengaan.

Buurteffecten

Daarmee zijn we terug bij het beginpunt van deze beschouwing, bij de kernvraag of woonconcentraties nadelig zijn voor de integratie van migranten op andere terreinen. Een heel eensluidend en definitief wetenschappelijk oordeel ontbreekt, maar de meeste empirische gegevens relativeren vooralsnog het bestaan van dergelijke buurteffecten. Een terugkerende bevinding is namelijk dat individuele kenmerken (opleidingsniveau, etniciteit, geslacht) van veel sterkere invloed zijn op iemands positie op de sociale ladder dan wijkenmerken. De «slechte» buurt is bij werkloosheid bijvoorbeeld van veel minder grote invloed dan de lage opleiding (Van Berkel et al., 1996).

In lijn hiermee vindt Uunk (2000) slechts een zwakke samenhang tussen het aandeel allochtonen in een wijk en hun sociaal-economische positie. Voor zover die samenhang er is, is deze niet toe- maar afgenomen in de afgelopen periode. Alhoewel de risico's van wijkstigmatisering en negatieve voorbeeldwerking niet te snel mogen worden uitgesloten, lijken woonkenmerken dus nauwelijks van invloed op kansarmoede. Uit Nederlands onderzoek naar de schoolloopbanen van jongeren komt evenmin een duidelijke negatieve invloed van achterstandsbuurten naar voren. Hoogstens kan worden gesteld dat in een buurt met veel problemen er wellicht minder uitdaging is om tot individuele verbetering te komen dan in zeer goeie buurten (Gramberg, 2000).

Dat in buurten met veel sociaal-economisch zwakke huishoudens meer criminaliteit dan gemiddeld voorkomt, is bekend. Individuele omstandigheden (slechte maatschappelijke vooruitzichten, leeftijd) verklaren dit in sterke mate. In hoeverre het bij elkaar wonen van mensen met een risicoprofiel, de kans op criminaliteit nog eens extra verhoogt is onduidelijk (Van der Leun, Snel en Engbersen, 1998).

Een van de weinige wel aangetroffen buurteffecten is de mate van sociaal-culturele integratie. Dagevos (2001:p. 169) heeft een effect waargenomen tussen het aandeel allochtonen in de wijk en de mate van assimilatie (moderne opvattingen over man-vrouwrollen en dergelijke, beheersing van de Nederlandse taal). Met het stijgen van het aandeel allochtonen in een wijk blijkt de sociale en culturele afstand ten opzichte van de autochtone samenleving groter te worden. Een verminderde ontmoetingskans met autochtonen en een grotere sociale controle binnen de etnische groep zouden hiervoor een verklaring kunnen bieden. Deze bevinding sluit nauw aan bij de publieke discussie. Etnische concentratie

wordt meer en meer als oorzaak en tegendeel van (culturele) integratie beschouwd.

Resumerend kan worden gesteld dat bij sociaal-economische achterstanden nauwelijks sprake is van buurteffecten (het geconcentreerd wonen is eerder een uiting van sociaal-economische achterstand dan een oorzaak). Buurteffecten kunnen echter niet geheel worden uitgesloten en in een enkel geval zijn ze ook aangetroffen, maar wel op een andere wijze dan men in het beleid vermoedt (namelijk met name met effect op beperkte sociaal-culturele integratie). Daarmee is nog niet gezegd dat menging van de woningvoorraad in een gebied een oplossing biedt voor het geringe contact tussen autochtonen en allochtonen. Evaluatieonderzoek laat immers zien dat gemengd bouwen nauwelijks leidt tot gemengd leven. Voor het versterken van gemengde netwerken, zijn daarom dan ook andere kanalen nodig dan het woonbeleid.

DEEL B: SPORT EN RECREËREN

Resultaten van het integratiebeleid

CONTEXT

De verwachtingen van de bijdrage van sport aan het bevorderen van integratie zijn hooggespannen. Zo krijgt sport «als zinvolle vrijetijdsbesteding en als bindmiddel in de samenleving» een belangrijke maatschappelijke rol toebedeeld (Werkelijkheid van de welzijnswet, 2002).

De verwachtingen ten opzichte van de invloed van sport blijven echter niet beperkt tot bijdragen aan de integratie van allochtonen in de samenleving. Men gaat ervan uit dat sportbeoefening ook van belang is voor de gezondheid en vitaliteit van mensen.

Deze twee doelstellingen van het sportbeleid in relatie tot allochtonen (evenredigheid én integratie) hebben, in wisselende mate en met wisselende nadruk, het beleid in de afgelopen jaren getekend.

Zeker wanneer sport primair wordt gezien als instrument ter bevordering van een hoger doel (in casu: integratie en sociale cohesie) zijn er veel linken met het reguliere welzijnswerk. De hoofddoelstelling van de Welzijnswet (1994), het bevorderen van maatschappelijke participatie en het bestrijden van maatschappelijke achterstand, is dan een doelstelling waaraan de sport wordt geacht bij te dragen. Sport wordt in dit perspectief één van de instrumenten waarmee wordt getracht om sociale cohesie te bevorderen (zie de «Implementatienota Wat Sport Beweegt»).

Vanuit de wereld van de sport wordt enigszins ambivalent tegen deze dubbele doelstelling aangekeken. Enerzijds is het voor een sector positief als het doelbereik wordt verruimd tot (ver) buiten de eigen grenzen, anderzijds dreigt instrumentalisering van de sport (met alle risico's van dien wanneer de resultaten tegenvallen).

Ook in de politiek werd en wordt er wisselend gedacht over deze ambitieuze dubbeldoelstelling. Sport en recreatie zijn geen terreinen waarop de rijksoverheid van oudsher al een grote rol speelde (Van Bottenburg, 2002). Deze bescheiden rol moet in de eerste plaats worden begrepen vanuit het terrein waarover het hier gaat: sport en recreatie zijn handelingen die in de vrije tijd worden verricht en waar de overheid, zo vinden alle politieke partijen, een zekere terughoudendheid past. Bovendien, en in relatie hiermee, is er op het terrein van de sport sprake van allerlei vormen van particulier initiatief. Kwam de overheid al in beeld, dan was dat ten slotte vaak op het lokale niveau.

De geringe(re) sportparticipatie van migranten én de mogelijkheid tot ontmoeting en wellicht verbroedering door de sport leidden er niettemin toe dat de landelijke politiek zich ging bezighouden met de thematiek van sport en integratie (zie voor een overzicht van dit beleid de bijlage bij dit deelrapport).

Hieronder kijken we eerst naar de resultaten -in het licht van zowel de doelstelling van evenredige participatie als van integratie door sport – en vervolgens bezien we hoe deze kunnen worden begrepen. Met één opmerking vooraf: juist in de vrije tijd, bij sport en recreatie, volgen mensen hun eigen voorkeuren, zoeken ze verwanten op. In- en uitsluitingsmechanismen spelen op deze terreinen dus niet alleen tussen instituties en migranten. Sporters en recreanten, autochtonen en allochtonen, sluiten ook zelf anderen in hun activiteiten in en uit. We komen hierop nog terug.

RESULTATEN

Sportdeelname

Om het effect van sportactiviteiten te meten, is het van belang om eerst vast te stellen hoe groot de participatie van allochtonen in sport is. Een overzicht van de onderzoeken over de deelname van allochtonen in de sport in de afgelopen decennia maakt duidelijk dat er veel kwalitatieve informatie is verzameld over vooral de grootste groepen allochtonen. Kwantitatieve gegevens over allochtonen als geheel en vooral over «kleinere» allochtone groepen zijn echter schaars.

De belangrijkste conclusie uit de literatuur over de mate waarin allochtonen in hun vrije tijd aan sport doen, is – helaas – dat daarover geen overeenstemming bestaat. De bevindingen in diverse onderzoeken lopen sterk uiteen. Meerdere redenen liggen hieraan ten grondslag, waaronder verschillen in leeftijd van de doelgroepen in de onderzoeken, hun culturele verschillen en niet te vergeten, variaties in de definitie van «sport» en «sporter».

Zo laat een literatuurstudie op het gebied van sportbeoefening onder allochtonen in opdracht van WVC in 1986 laat zien dat het percentage sporters onder de Turkse mannen in het ene onderzoek op 0,5%, in een ander onderzoek op 24% en weer in een ander onderzoek op 74% wordt geschat (WVC, 1986). Deze studie is een van de vele onderzoeken die zich bovendien beperkt tot de grootste groepen allochtonen. Hierdoor is er onvoldoende informatie voor handen over de vrijetijdsbesteding van andere groepen allochtonen.

Een ander voorbeeld: Brassé (1985) heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de vrijetijdsbesteding van jonge migranten in Eindhoven en Dordrecht. Hij kwam tot de conclusie dat bijna 70% van jonge Turkse mannen en ruim 80% van jonge Marokkaanse mannen aan sport deden. De corresponderende percentages voor jonge Turkse en Marokkaanse vrouwen en meisjes waren beduidend lager (respectievelijk 5% en 24%). Volgens het CBS-rapport «De leefsituatie van Turken en Marokkanen in Nederland, 1984» bedraagt het aandeel van sporters onder Turkse en Marokkaanse mannen echter 16%. Het grote verschil met het onderzoek van Brassé is ten dele te verklaren uit het feit dat de doelgroep van het CBS-onderzoek 18 jaar en ouder was.

Toch weten we in grote lijnen wel welke verschillen er bestaan. Hooft (1987) voerde in 1987 een onderzoek uit naar de sportdeelname van Amsterdammers. Op grond van haar bevindingen kan worden geconcludeerd dat er verschillen bestaan in de houding van allochtonen en autochtonen ten opzichte van sport en wat vrije tijd voor hen betekent. Zij concludeert het volgende.

1. «Allochtonen zijn veel minder vaak dan autochtonen lid van sportverenigingen, met name van Nederlandse verenigingen. Er is echter een groep die relatief vaak lid is van een sportvereniging, bijna net zo vaak als Nederlanders, dat zijn Surinaamse jongens en jonge mannen.
2. Allochtone volwassen mannen, met name Turken en Marokkanen, doen minder vaak aan sport dan autochtone volwassen mannen. Bovendien doen ze aan minder takken van sport.
3. Allochtone meisjes én allochtone vrouwen doen veel minder vaak aan sport dan autochtone leeftijdsgenoten, én ze doen minder vaak aan sport dan allochtone jongens en mannen. Bovendien doen de meeste alleen aan «bewegingsrecreatie», voor zover ze aan sport doen en dat komt weinig voor» (Hooft, 1987, p.12).

4. Zij constateert verder dat naast sekse ook leeftijd een opvallend sterke invloed heeft op de mate waarin allochtonen deelnemen aan sportactiviteiten. Bij veel sporten vallen de deelnameverschillen tussen allochtonen en autochtonen wél weg of worden ze aanzienlijk minder als het opleidingsniveau hetzelfde is.

In veel grote (landelijke) sportonderzoeken in de afgelopen drie decennia werd geen onderscheid gemaakt naar etniciteit. In de jaren 1978, 1984 en 1990 heeft ITS drie landelijke onderzoeken uitgevoerd naar de sportdeelname van de Nederlandse bevolking. Deze onderzoeken bieden een cijfermatig beeld van de ontwikkelingen in de sportdeelname voor autochtonen maar niet (specifiek) voor allochtonen. Ook in een speciale CBS-uitgave over de sportbeoefening in het jaar 1991 worden geen uitspraken gedaan over de deelname van allochtonen aan sport. Dat is anders in de SPVA (Survey Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen). In 1991 werd voor het eerst gevraagd naar het lidmaatschap van sport- of gezelligheidsverenigingen onder de legaal in Nederland woonachtige Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen (hoofden van huishoudens) in veertien gemeenten. Als referentiegroep werd een steekproef onder autochtone hoofden van huishoudens getrokken met een vergelijkbare sociaal-economische positie. De gegevens laten aanzienlijke verschillen zien tussen de onderzochte groepen onderling voor wat betreft sporten in georganiseerd verband. Het bleek dat de deelname aan verenigingen het minst voorkomt onder Turken en Marokkanen en het hoogst is onder de autochtone bevolking. Bij gelijke leeftijdsklasse bleef de deelname van allochtonen aan verenigingen aanzienlijk lager dan die van autochtonen. Antillianen vormen hier overigens een uitzondering op (Rap, 1998).

Een belangrijke breed gedeelde constatering is dat terwijl sportdeelname in de afgelopen twee decennia in het algemeen is toegenomen, de participatie van ouderen, allochtonen en gehandicapten achterblijft (SCP 2002).

Bij *recreatie* gaat het niet zozeer om meer of minder – wel om anders. Schmeink (1998) richt zich op de verschillen in de recreatiebeleving onder autochtonen en de vier grootste groepen allochtonen. Hij constateert onder andere dat allochtonen (vooral die uit de eerste generatie) veel meer belang blijken te hechten aan de recreatieve functies van de openbare ruimte in hun naaste omgeving dan recreatie ver van hun woonomgeving. Allochtone gezinnen gaan regelmatig naar de nabijgelegen parken en recreatiegebieden om samen met gezin, familie en vrienden te picknicken, barbecuen, voetballen of volleyballen. Net als Hooft (1987) constateert Schmeink het effect van sociaal-economische factoren op recreatief gedrag. Hij merkt op dat het recreatief gedrag van jonge Turkse en Marokkaanse jongens op dat van de Nederlandse jongens van dezelfde sociaal-economische klasse lijkt. Deze gelijkenis gaat echter niet op voor Turkse en Marokkaanse meisjes enerzijds en autochtone Nederlandse meisjes anderzijds. Hij schrijft de verschillen in het recreatief gedrag tussen beide groepen toe aan zes factoren:

- de invloed van Islam;
- rolpatronen voor mannen en vrouwen;
- de wij-cultuur van allochtonen die meer gericht is op groepsgebeuren;
- verschillen in gewoonten: geen onderscheid tussen vrije tijd en dagelijks leven bij migranten;
- ongunstige financiële positie van veel allochtonen;

- de woonsituatie: grotere gezinnen in veelal kleinere woningen (Schmeink, 1998).

We komen op deze verklaringen verderop terug.

Integratie

Om een beeld te krijgen van de contacten tussen groeperingen tijdens sport- en recreatiebeoefening, staan we stil bij onderzoeken uit Den Haag, Haarlem en Amsterdam. Daaruit komt naar voren dat tussen 35% en 40% van de allochtonen deelneemt aan sportactiviteiten. Naar schatting 7% van alle sportende allochtonen sport in categoriaal verband en 93% in algemene verenigingen of op «eigen houtje» (Lagendijk en van der Gugten, 1995). Het onderzoek in Amsterdam biedt een mogelijkheid om beter naar deze verhouding te kijken. Daaruit blijkt dat het aantal categoriale verenigingen in Amsterdam tussen 1989 en 1992 van 33 naar 42 is gestegen. Allochtone verenigingen zijn vooral aantrekkelijk voor de grotere allochtone groepen als Marokkanen, Turken en vooral Surinamers. Ongeveer 20% van de verenigingssporters uit deze drie groepen koos in 1992 voor sporten samen met andere allochtonen. Het aantal categoriale sportverenigingen in Amsterdam is sindsdien niet meer gestegen. (Lagendijk en van der Gugten, 1995).

Keune, Boonstra en Overgaag (2002) voerden een kwalitatief onderzoek uit naar de vrijetijdsbesteding van 61 jonge Turken en Marokkanen in de openbare ruimte. Dit met de bedoeling om inzicht te krijgen in de achtergronden van vrijetijdsgedrag van allochtonen in de stedelijke openbare ruimte. Eén van de relevante bevindingen voor onze studie is de afwezigheid van interetnische contacten. Vrijwel alle ondervraagden bleken tijdens hun vrijetijdsbesteding in de openbare ruimte overwegend contact te hebben met landgenoten van hetzelfde geslacht (Keune e.a., 2002).

De invloed van het opleidingsniveau op de mate van contacten tussen groeperingen tijdens het sporten is relevant: «Lageropgeleiden bleken zich vooral te oriënteren op de eigen buurt en de eigen groep. Vooral voor laagopgeleide mannen was de aanwezigheid van vrienden, landgenoten van hetzelfde geslacht in de openbare ruimtes belangrijk» (ibid.). Uit het oogpunt van sociale veiligheid recreëren vrouwen vooral in de open ruimte in de buurt. De recreatieradius van de hoger opgeleide mannen en vrouwen bleek groter en hun interetnische contacten meer divers dan hun lager opgeleide landgenoten.

Beleid en effectiviteit

Zoals geschetst in deelrapport 1, stond in de eerste helft van de jaren zeventig het beleid in het teken van tijdelijkheid van migranten en een geringe rol voor de nationale overheid. In de tweede helft van het decennium kreeg integratie een sterkere nadruk; de relatie van allochtonen met de Nederlandse samenleving werd geaccentueerd. Culturele integratie was echter (nog) geen belangrijke doelstelling van het beleid. Deze periode wordt gekenmerkt door de afwezigheid van een specifiek sportbeleid voor migranten. In het Sociaal en Cultureel Rapport van 1974 bijvoorbeeld werd ruim aandacht besteed aan vrijetijdsbesteding zonder enige referentie naar allochtonen. In de jaren tachtig stonden de versterking van de positie van minderheden in de samenleving en het verbeteren van contacten tussen diverse groeperingen centraal. Deze visie betekende de afbouw van de categoriale

welzijnsvoorzieningen waaronder die voor sport. In de Ontwerpnota Minderheden 1981–1983 was zowel «het verminderen van de sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen» als «het scheppen van voorwaarden voor emancipatie in en deelname aan de samenleving van minderheidsgroepen» het doel van het beleid. Sport kreeg in het realiseren van deze doelstellingen slechts een bescheiden plaats toegewezen.

In de jaren tachtig wordt op het ministerie ook zwaar getwijfeld aan de integratieve rol van sport: «Integratie in de sport is al geen gemakkelijke zaak. Sport als vrijetijdsactiviteit biedt weliswaar de gelegenheid om met mensen met een andere culturele achtergrond in contact te komen, maar voorziet evenzeer in de mogelijkheid om juist die contacten af te houden. De gesignaleerde behoefte aan sport in eigen kring maakt dit duidelijk. Het nastreven van integratie in de Nederlandse samenleving kan nooit het hoofddoel van een sportbeleid voor minderheden zijn. Zo'n sportbeleid doet er goed aan zich in eerste instantie te richten op het bevorderen van de sportdeelname door leden van etnische en culturele groeperingen en daartoe de voorwaarden scheppen» (WVC, 1986: p. 43–44).

Sport wordt in de jaren negentig niettemin bij uitstek gezien als middel om integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Er wordt gesteld dat gezamenlijke sportactiviteiten en deelname aan het verenigingsleven zouden bijdragen aan de integratie van minderheden in Nederland. Dit zou moeten geschieden in het kader van het bredere welzijnsbeleid. De rijksoverheid had in het kader van de Welzijnswet de gemeenten de regierol gegeven op het brede terrein van welzijn. Zij worden geacht het lokaal sociaal beleid te ontwikkelen waarin sport als een bindend element wordt gebruikt.

In de jaren negentig stond sport dus nadrukkelijk op de politieke agenda en werd ook genoemd in de landelijke verkiezingsprogramma's van diverse partijen. In de nota «Wat sport beweegt» is de doelstelling van het sportbeleid omschreven als «het optimaal benutten van de positieve maatschappelijke waarde van sport» (Agenda 2000+). De instrumentalisering van sport was volop gaande. De «Conceptregeling tot stimulering van breedtesport op lokaal niveau», die door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport samen met de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid tot stand werd gebracht en die de maatschappelijk nuttige rol van sport beklemtoont, besteedt echter geen aparte aandacht aan allochtonen.

Hoe hoog ook de ambities van lokale, provinciale en nationale overheden, er wordt uiteindelijk weinig onderzoek naar de effectiviteit van het sportbeleid gedaan: «In de beleidsanalyse is geconstateerd dat evaluatie van het gemeentelijk sportstimuleringsbeleid onvoldoende plaatsvindt. Zoals (...) al duidelijk naar voren is gekomen, doen gemeenten niet of nauwelijks onderzoek naar de sportdeelname van allochtonen. Het weinige onderzoek dat er de afgelopen tien jaar naar is verricht, is ver beneden de maat als het gaat om validiteit, betrouwbaarheid en beleidsmatige relevantie. Hierdoor is een gefundeerde uitspraak over effecten van sportstimuleringsmaatregelen op de deelname van allochtonen bij voorbaat niet mogelijk. Ook landelijk en provinciaal wordt er weinig aandacht aan evaluatie en deelnameonderzoek besteed. In de jaren tachtig en negentig verschenen met enige regelmaat beleidsnota's over sportstimulering. Deze bevatten de uitgangspunten van beleid en bijbehorende sportstimuleringsprogramma's. Meestal blijft het ook bij

deze intenties, doelstellingen en organisatiemethoden. De schaarse evaluatierapporten die betrekking hebben op sportstimulering voor allochtonen blinken niet uit in helderheid» (Lagendijk en van der Gugten, 1995).

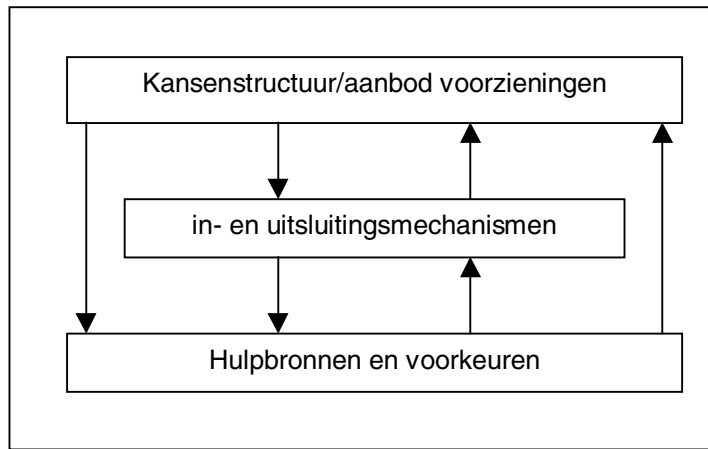
Het SCP is al even kritisch: «Het sportbeleid is de afgelopen jaren danig geïntensiveerd. Er verschenen diverse nota's en er kwam meer geld beschikbaar. Over het gevoerde beleid laat zich echter niet gemakkelijk een oordeel vellen, enerzijds omdat het rijksbeleid vooral ondersteunend is voor het beleid van lokale en/of private organisaties, anderzijds omdat veel beleidsmaatregelen zo recent zijn dat ze zich (nog) niet laten evalueren». Om iets positiever te eindigen: «In zoverre het formuleren van concrete doelstellingen als een beleidskwaliteit opgevat kan worden, is de kwaliteit van het sportbeleid recentelijk sterk verbeterd» (SCP, 2002).

Voorzover er zich wel resultaten aftekenen, moeten de hooggestemde verwachtingen niettemin worden getemperd, o.a. met betrekking tot het tempo waarin een en ander zou kunnen worden gerealiseerd. Hoewel er voortgang wordt geboekt, blijkt de migrant minder «maakbaar» dan de overheid op het terrein van sport had gedacht dan wel gehoopt: «Lange tijd heeft het minderhedenbeleid, ook met betrekking tot sport, in het teken gestaan van evenredige deelname en toegankelijkheid van voorzieningen. Integratie van minderheden en het bevorderen van een multiculturele samenleving moesten deze doelstellingen zien te realiseren. Sociale wetenschappers wezen op de onhaalbaarheid van de doelstellingen, en op het effect ervan op zowel de beleidsuitvoerders als de autochtone en allochtone burgers. De indruk werd gewekt dat «evenredige deelname» en de «multiculturele samenleving» binnen redelijk korte termijn gerealiseerd zouden worden. Maar ook voor de sport kan na ruim tien jaar minderhedenbeleid worden geconcludeerd dat zowel de toegankelijkheid van Nederlandse sportorganisaties en -voorzieningen, als de culturele en sociaal-economische achtergronden van de meeste naoorlogse immigranten een snelle integratie van henzelf en hun kinderen in de weg staan. Net zo min als de samenleving maakbaar is, kan de sportparticipatie van welke doelgroep dan ook naar de hand worden gezet. Deze constatering mag niet leiden tot passiviteit of het veralgemenen van het probleem, maar het noopt wel tot meer bescheiden verwachtingen en het formuleren van realistische doelstellingen.» (Lagendijk en van der Gugten, 1995:p. 83–84).

BESCHOUWING

Het beleid en zijn instrumentarium zijn echter bepaald niet de enige factoren die bepalen in welke mate vrijetijdsbesteding bijdraagt aan sociale integratie van allochtonen. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat er andere factoren van groot belang zijn voor sportdeelname én sociale integratie via recreatieve activiteiten. Dit zijn naast persoonlijke, sociaal-economische en culturele factoren ook aard en inhoud van het aanbod en de fysieke verspreiding van de accommodaties. Deze factoren bepalen de voorkeur van allochtonen en autochtonen voor de aard en inhoud van recreatieve en sportieve activiteiten. Lagere deelnamecijfers van allochtonen mogen zeker op dit terrein dan ook niet (direct) worden gezien als teken van het falen of het slagen van het beleid. Het stimuleren van sportdeelname (evenredigheid) omwille van zichzelf dan wel omwille van de sociale integratie is misschien een belangrijke doelstelling van overheidsbeleid maar ook een moeilijke: hoeveel laten burgers zich sturen in hun vrije tijd?

Figuur 1: model ter verklaring van participatie in sportieve en recreatieve activiteiten



Elling wijst er in dit verband op dat de doelstelling van het stimuleren van evenredigheid, en het spreken over «achterstand» bij het niet-realiseren van evenredigheid, heroverwogen zou moeten worden: «Omdat mensen (...) hun vrije tijd grotendeels naar eigen wensen mogen invullen, lijkt mij het gebruik van een begrip als «achterstand» in relatie tot sportdeelname niet adequaat. Niet voor iedereen maakt sport namelijk deel uit van het «goede leven» » (2002: p. 238). Zij wijst er bovendien op dat Turkse meisjes, die het minst deelnemen aan sport, het in het onderwijs heel goed doen: «De vaak veronderstelde samenhang tussen sportbeoefening en sociale integratie wordt niet bevestigd, wanneer we bedenken dat de relatief lage sportparticipatie van Turkse meisjes in vergelijking tot Turkse jongens juist gepaard gaat met betere prestaties op het gebied van onderwijs (Tesser & Idema, 2001)» (ibid.) Met andere woorden: de overheid moet zich bezinnen in hoeverre en voor wie sportstimulering in het licht van integratie gewenst is, mede rekening houdend met de voorkeuren van de betrokkenen.

Elling onderkent echter dat afgezien van deze voorkeuren «niet iedereen gelijke kansen en mogelijkheden heeft om de vrije tijd naar eigen wensen in te vullen. Vormen en processen van in- en uitsluiting zijn niet eenduidig; sommigen jongeren *willen*, anderen *mogen* en weer anderen *kunnen* (n)ergens bijhoren (Schuyt, 1997). In hoeverre zijn de empirisch vastgestelde participatieverschillen kortom vrijwillig en wenselijk?» (ibid.).

Hulpbronnen

Verschillen in sportbeoefening tussen groepen kunnen deels worden teruggevoerd op religieuze of culturele factoren. Zo wordt binnen een deel van de allochtone populatie de zorg voor het gezin gezien als de belangrijkste taak voor vrouwen en blijft er weinig of geen vrije tijd over om aan sport te gaan doen. Ook zou sporten een gevaar opleveren voor de «maagdelijkheid» en daarom mogen veel allochtone meisjes vanaf de puberteit niet meer sporten. Ten slotte wordt het veel islamitische vrouwen niet toegestaan te sporten in aanwezigheid van mannen. De aangestipte culturele factoren vormen een belemmering voor sociaal-culturele participatie.

Toch voldoen deze culturele verklaringen niet geheel. De verschillen in (sport)participatie moeten voor een flink deel door structurele factoren worden verklaard. Uit het reeds aangehaalde onderzoek van Brassé (1985)

blijkt dat er zowel een directe relatie tussen inkomen en (sport)participatie bestaat als een indirecte relatie. Van directe invloed zijn bijvoorbeeld de kosten van deelname. Een recreatief festival is eenmalig en soms gratis, terwijl een lidmaatschap van een sportclub een voortdurende kostenpost is: voor veel mensen met een laag inkomen zijn deze kosten te hoog en deze financiële barrière beperkt hun deelname aan georganiseerde sportactiviteiten. Allochtonen behoren vaker tot die lagere sociaal-economische strata en dit beïnvloedt (...) de geringe mate waarin zij in sport participeren.

Het verband tussen sportparticipatie en opleiding is eveneens aanschouwelijk te maken: minder dan éénderde van de mensen met hooguit een lagere opleiding doet aan sport, terwijl van diegenen met een hogere opleiding de overgrote meerderheid een of meer sporten beoefent. De meeste correlaties wijzen in dezelfde richting: leden van de samenleving met een hogere opleiding nemen actiever deel aan de *civil society*. Alleen bij het bezoek aan evenementen en het gebruik van buurtvoorzieningen is een omgekeerd patroon zichtbaar: hier neemt de deelname af bij stijging van het opleidingsniveau. Desalniettemin lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat inkomen en met name het opleidingsniveau een belangrijke invloed uitoefenen op de mate waarin mensen deelnemen aan georganiseerde sport en andere sociaal-culturele activiteiten. (Krouwel en Boonstra, 2001.

Volgens Van Dijk e.a. (1994) worden allochtonen bovendien belemmerd door het feit dat zij – als gevolg van het ontbreken van kennis van de bestaande bestuurscultuur in Nederlandse sportorganisaties – hun belangen op dit vlak niet goed kunnen behartigen. Onvoldoende mogelijkheden om op de eigen vertrouwde wijze sport te beoefenen zouden zo tot achterstand in participatie kunnen leiden.

Hulpbronnen als opleiding en «cultureel kapitaal» spelen niet alleen een rol in sportdeelname. Of en in welke mate allochtone Nederlanders in hun recreatienetwerken in de toekomst ook meer autochtonen zullen tegenkomen hangt ook sterk af van een aantal structurele kenmerken: hun opleidingsniveau en hun werkervaring. Hoe «hogere» de opleiding en het niveau van werk, hoe meer gelegenheid om autochtone Nederlanders tegen te komen met wie vriendschapsbanden kunnen worden opgebouwd. Veranderingen in de structurele situatie lijken dus vooraf te gaan aan *culturele* verschuivingen. Culturele integratie kan pas plaatsvinden wanneer er ook in directe contacten *kennis* wordt opgedaan van de Nederlandse samenleving en er *kennissen* gemaakt kunnen worden. In die zin moet er van de vrijetijdsbesteding niet teveel worden verwacht, juist omdat grotendeels in andere sferen wordt bepaald wie men kent, met wie men vriendschappen kan opbouwen (Keune et. al., 2002).

MOTIEVEN OM TE SPORTEN EN DE KANSENSTRUCTUUR

Sporters vertonen een grote variatie in hun motieven om aan sport te gaan doen (zie ook Elling en De Knop 1999, 103–117). Bij autochtone Nederlanders zijn «de gezelligheid» en de ontmoeting met mensen van buiten de eigen vriendenkring belangrijke redenen om aan sport te gaan doen. Een andere reden is dat men zich tijdens sport individueel kan onderscheiden van anderen. Een minder belangrijke dimensie is de motivatie een individuele sportinspanning te leveren in een omgeving met mensen van de «eigen groep». Een op het eerste gezicht vergelijkbaar motivatiepatroon doet zich voor bij Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse sporters. Ook hier is de «externe groepsmotivatie» de ontmoeting met mensen buiten de eigen vriendenkring – een belangrijk

motief om aan sport te doen. Anderzijds geldt voor Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse sporters sterker dan voor autochtonen dat zij bij een individuele sport omgeven willen zijn met mensen die ook weer niet teveel anders zijn dan zichzelf. Bij Turkse sporters domineert het motief dat men sport kan beoefenen binnen een vertrouwde omgeving met mensen van de eigen groep. Een tweede belangrijke motivatie om te sporten ligt in de ontmoeting van (nieuwe) mensen, maar wel met het doel door de sport ergens bij te horen. Beide duiden op een «identiteitsbevorderende» motivatie. Een derde motivatie van Turkse sporters kan worden gekarakteriseerd als het zoeken van gezelligheid binnen de eigen groep. Bij Marokkaanse sporters zien we evenzeer een identiteitsversterkende motivatie terug, zij het dat deze identiteit niet zo sterk collectief gericht is als bij de Turkse sporters.

Uit een nadere analyse van de sociale motieven blijkt dat zelfs wanneer er een en ander zou veranderen in bijvoorbeeld het (wervings)beleid en de cultuur van witte of gemengde sportverenigingen, in de plek en de fysieke en financiële toegankelijkheid van accommodaties, in het aantrekken van allochtoon kader en het bestrijden van de discriminatie in de sport, dat er bij etnische groepen nog steeds een onafhankelijke behoefte bestaat om onder elkaar te sporten. Anders gezegd: er kan wellicht van alles verbeteren aan de toegankelijkheid van algemene verenigingen, maar dat zal uiteindelijk weinig aan de separate sportbeoefening veranderen. Voor zover er sprake is van separate sportbeoefening is het een bewuste keuze, geen gedwongen marginalisering of uitsluiting. (Krouwel en Boonstra, 2001) Eigen aan vrije tijd is het optrekken met min of meer gelijkgezinden, constateert ook Jókóvi (2001). «Gelijk» hoeft hierbij niet altijd te staan voor exact identiek, maar een vergelijkbare etnisch-culturele achtergrond, eenzelfde sekse en min of meer dezelfde leeftijd lijken tamelijk harde variabelen te zijn die vriendschapsbanden structureren. Harde variabelen, die bovendien onderling verbonden zijn. Zo blijkt cultuur zich o.a. uit te drukken in (de mate van) seksesegregatie.

Het is hier niet de plaats om een kleine sociologie van de vrije tijd te schrijven, maar een paar kenmerken van vrije tijd moeten onder de aandacht worden gebracht om deze neiging tot relatief homogene verpozing te begrijpen. Veel meer dan op de werkvloer en op school, is de vrije tijd een sfeer waarin mensen zelf kunnen kiezen met wie men optrekt. Hoewel ook deze keuze aan veel beperkingen onderhevig is, is het «vrije» aan vrije tijd niet alleen dat er geen arbeid of opleiding hoeft plaats te vinden maar ook dat in relatieve vrijheid kan worden gekozen waar en met wie men wil optrekken. Dat in die «keuzes» vervolgens culturele opvattingen doorklinken – doordat ouders bepaalde zaken goed vinden en andere niet; doordat zij bijvoorbeeld meer vrijheid toestaan aan hun zoons dan aan hun dochters, door roddel en achterklap, blikken van goed- en van afkeuring – illustreert het relatieve van de «vrijheid» van vrije tijd. Juist belangrijke *identifiers* kleuren met wie men in de vrije tijd optrekt en etnische identiteit is zo'n *identifier* voor jongeren die zichzelf primair als Marokkaans of Turks definiëren (Phalet et al., 2000). Dit betekent niet dat er geen cultureel gemengde activiteiten zullen plaatsvinden – het betekent wel dat menging die vanwege functionele noodzaak op scholen en werk optreedt, zich minder vanzelfsprekend manifesteert in vrijetijdscontacten gebaseerd op verwantschap, vertrouwdheid, affiniteit en affectiviteit. Soms doet zich in de vrije tijd overigens wel functionele noodzaak tot menging voor, bijvoorbeeld omdat allochtone voetballertjes bij de beste club willen spelen. Worden zij echter ouder en is de droom om een tweede Gullit te worden vervlogen, dan zien we dat zij zich bij het voetballen-om-het-plezier vaak weer «terugtrekken» in eigen kring (Duyvendak et al., 1998; Krouwel et al., 1999, etc.). Dit «terugtrekken» is

overigens een positieve keuze. Uit onderzoek blijkt dat het «ongemengde» vrijetijdsgedrag geen doelbewust vermijdingsgedrag inhoudt, behalve als het gaat om het afstand houden van groepen overlast veroorzakende jongeren. (Keune et al., 2002)

Ook Elling constateert dat sport wel een rol speelt in sociale cohesie, maar dan toch eerder als vorm van «bonding» dan van «bridging»: «Sport kan ook zeker leiden tot (hechte) vriendschappen tussen jongeren, maar lijkt vooral bij te dragen aan de reeds bestaande affectieve bindingen tussen jongeren met vergelijkbare sociale kenmerken. Terwijl allochtone en autochtone jongeren beide in hoge mate participeren in dezelfde sporten (zoals voetbal), dit ook vaak doen in etnisch gemengd verband en allochtone sporthelden een belangrijke voorbeeld- en identificatiefunctie hebben voor veel allochtone én autochtone jongeren, blijkt sportbeoefening geen belangrijke factor in de totstandkoming van etnisch «gemengde» vriendschappen» (2002: p. 245).

Sport verschaft en versterkt de identiteit – en juist daarom zoekt men dat gezelschap waar men mee bevriend is of hoopt te kunnen raken (Dekker, De Hart en Peters, 1997, p. 29; Bottenburg en Schuyt, 1996). De meeste sporters vinden hun weg naar de sportschool, sportvereniging of sportclub via familie, vrienden of kennissen, daarin speelt de overheid niet of nauwelijks een rol. Met name bij Turkse sporters blijkt de omgeving van zeer grote invloed. De eigen identiteit en de directe sociale omgeving zijn grotendeels bepalend voor de keuze van sportbeoefening. Maar ook in de verdere «sportcarrière» is de identiteit van belang. Veel allochtone sporters verlaten in de puberteit de algemene sportverenigingen. Deze uittocht heeft te maken met identiteit en clubcultuur: juist op het moment dat jongeren zeer actief bezig gaan met hun (etnische) identiteit wordt van hen verwacht dat «zij zich aanpassen» aan de aanwezige (over het algemeen traditioneel blanke) clubcultuur. En daar wringt de schoen. Allochtone respondenten geven aan dat de hele sfeer bij de club, van het verwachtingspatroon van de leidinggevenden tot en met de aankleding van veel verenigingskantines, nog geheel «Hollands» is. Er wordt met de organisatie van de vereniging, de muziek, hapjes en drankjes, maar ook bij sportdagen en feesten weinig rekening gehouden met de religieuze en culturele achtergrond van leden uit andere etnische groepen.

Wellicht moet hieruit de conclusie worden getrokken dat de «Nederlandse» verenigingen zich meer moeten openstellen voor sportende nieuwkomers. Maar dan rijst de vraag of autochtone Nederlanders niet evengoed hun sfeer en voorkeuren mogen volgen als allochtonen die (deels) onder elkaar willen verpozen. Waar is sprake van gezellig-onder-elkaar, waar begint discriminatie?

De conclusie lijkt te moeten luiden dat het sportbeleid een te grote broek aantrekt wanneer het zich meer wil richten op bevordering van sociale integratie dan op stimulering van sportdeelname. In de eerste plaats is het de vraag in hoeverre sport integrerend werkt (Boonstra en Veldboer, 2003); in de tweede plaats is het de vraag wat de overheid hierin kan en *mag* sturen, gelet op de voorkeuren van betrokkenen, voorkeuren die in de vrije tijd zwaar zouden moeten wegen. Bijdragen aan verhoging van sportdeelname van migranten, wanneer deze «achterblijft» door bijvoorbeeld financiële beperkingen of andere tekortschietende hulpbronnen, is wél een begaanbare weg.

In de woorden van Elling: «Legitimatatie van sportstimulering zou daarom (...) vooral gebaseerd moeten zijn op het streven naar individuele en

groepsgebonden keuze- en handelingsvrijheden en het wegnemen van structurele en culturele belemmeringen en minder vanuit maatschappelijk gewenste en abstracte processen zoals sociale integratie. Je kunt de wereld niet verbeteren door middel van sport, wanneer de sportwereld zelf nog volop in beweging is» (2002: p.246).

BRONNENSTUDIE INTEGRATIEBELEID

DEELRAPPORT 5

Conclusies: samenhang, consistentie en succes van het integratiebeleid

Inhoudsopgave		blz.
Hoofdstuk 1	Inleiding	169
Hoofdstuk 2	De context van het integratiebeleid	172
Hoofdstuk 3	Kenmerken van het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar	175
Hoofdstuk 4	De sociaal-economische en sociaal-culturele positie van migranten	182
Hoofdstuk 5	Sturing door de rijksoverheid	186
Hoofdstuk 6	Samenhang en consistentie	193
Hoofdstuk 7	Het relatieve succes van het integratiebeleid	196
Hoofdstuk 8	Twee conclusies voor beleidsontwikkeling	201

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in een periode van twee maanden (tussen half januari en half maart 2003) op verzoek van de Tijdelijke Commissie een bronnenonderzoek uitgevoerd naar het integratiebeleid in Nederland.

Aanleiding tot het bronnenonderzoek is de door de Kamer aanvaarde motie van de heer Marijnissen (SP): «De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat het integratiebeleid tot nu toe onvoldoende geslaagd is; van mening, dat het gewenst is te onderzoeken welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen; van mening, dat een dergelijk onderzoek de bouwstenen kan aandragen voor een nieuw te formuleren beleid; besluit tot het instellen van een parlementair onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid, en gaat over tot de orde van de dag».

De motie bevat drie elementen:

- de constatering dat het integratiebeleid tot nu toe onvoldoende is geslaagd;
- de wens te onderzoeken welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen;
- de ambitie om bouwstenen aan te dragen voor nieuw te formuleren beleid.

In het verlengde van deze motie heeft de Tijdelijke Commissie vijf basisvraagstellingen geformuleerd die in het bronnenonderzoek moesten worden beantwoord:

1. Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen dertig jaar?
2. Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deel terreinen van werk & inkomen, onderwijs, en wonen, sport & recreëren?
3. Is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deel terreinen zijn invloed heeft gehad?
4. In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?
5. Zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?

In dit bronnenonderzoek is de aandacht – conform de opdracht uitgegaan naar de vraag in hoeverre de doelstellingen van het integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar zijn gehaald, met name op de beleidsterreinen (1) Arbeid en inkomen, (2) Onderwijs en (3) Wonen, sport en recreatie. Vanzelfsprekend komt hierbij ook de vraag aan de orde waaraan het eventuele succes te danken is (of het gebrek aan succes te wijten is). Het tweede onderdeel van de motie-Marijnissen – de vraag naar de oorzaken – krijgt dus ook de noodzakelijke aandacht, voorzover er op basis van het bronnenonderzoek uitspraken over oorzaak en gevolg kunnen worden gedaan. De kwestie van de *causaliteit* tussen beleid en behaalde resultaten is namelijk complex. Duidelijk is op voorhand dat voorzover de doelstellingen van het beleid niet of niet volledig gehaald zijn, dit niet per se hoeft te liggen aan het falen van het beleid maar aan allerhande omgevingsvariabelen en, vice versa, dat voorzover de doelstellingen van het beleid wél zijn gehaald, dit nog niet wil zeggen dat deze dankzij het beleid zijn gerealiseerd (ook hier kunnen andere factoren een rol spelen). De vraag of de doelstellingen van beleid zijn bereikt, is dan ook eenvoudiger te beantwoorden dan de vraag of de waargenomen resultaten een direct of indirect gevolg zijn van het beleid.

Dit laatste is overigens niet alleen een methodologisch probleem; het beantwoorden van de vraag naar de effectiviteit van het beleid wordt ook nog eens bemoeilijkt door de (gebrekkige) kwaliteit van de bronnen. Het onderzoek naar het integratiebeleid op de drie deelterreinen (zie rapporten 2 t/m 4) maakt duidelijk dat pas in de laatste jaren de betrokken ministeries de systematiek van de VBTB-doelboom (*Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*, Ministerie van Financiën, 1999) in hun beleid zijn gaan toepassen:

- adequate operationalisatie van de gekozen doelstellingen en parameters;
- inzet van middelen door de overheid (beleidsinstrumenten);
- ijkpunten: relevante indicatoren met betrekking tot de gekozen doelstellingen en streefcijfers (prestatiegegevens: vooruitgang op indicatoren);
- referentiegegevens voor de ijkpunten en streefcijfers.

Het overgrote deel van de onderzochte beleidsinspanningen in de afgelopen dertig jaar voldeed niet aan deze systematiek (zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer over het integratiebeleid). Het veelvuldig ontbreken van een logische lijn tussen doelstellingen, instrumenten, indicatoren van resultaten en referentiegegevens maakt dat alleen daarom al, zeker voor de eerste twintig jaar van het beleid, de vraag naar de effectiviteit moeilijk en zeker niet precies kan worden beantwoord. Maar: ook wanneer het beleid zich de VBTB-systematiek wél eigen heeft gemaakt – of wanneer in het bronnenonderzoek het beleid, de gebruikte instrumenten en de effecten hiertoe konden worden herleid – dan nog blijft het de vraag in hoeverre de resultaten toe te schrijven zijn aan het integratiebeleid. In het bronnenonderzoek is daarom per deelterrein niet alleen onderzocht hoe het integratiebeleid zich qua doelstellingen heeft ontwikkeld (mede in relatie tot de vraag naar samenhang en consistentie), welke de doelgroepen zijn (geweest), welke beleidsinstrumenten hiervoor zijn ingezet en wat daarvan de resultaten zijn geweest. Ook is vervolgens op basis van *aannemelijkheid* beredeneerd of de resultaten al dan niet verband houden met het gevoerde beleid: richtte het beleid zich op factoren waarvan op basis van een verklaringsmodel verwacht kan worden dat zij van belang zijn voor de ontwikkelingen op een bepaald gebied? Zo ja, hoe effectief is het beleid op die factoren dan geweest, ook in vergelijking met omgevingsfactoren? Zo nee, was dit onwil van de politiek of onmacht (andere factoren zijn domweg belangrijker en liggen buiten de greep van de nationale overheid)? Op deze wijze is het mogelijk om tot voorzichtige en voorlopige uitspraken over de effectiviteit van beleid te komen.

Voor de finale beantwoording van de vraag naar de werkelijke effectiviteit van het beleid is nader, ook internationaal vergelijkend onderzoek gewenst.

Het derde onderdeel van de motie-Marijnissen, het aandragen van bouwstenen voor nieuw beleid, valt grotendeels buiten de opdracht voor dit bronnenonderzoek. Wel zal op basis van een aantal conclusies met betrekking tot het verleden, voorzichtig de vraag worden opgeworpen of altijd de juiste doelen centraal hebben gestaan in het beleid, ook in relatie tot de aanwezige middelen om deze doelen te realiseren.

Uit de opdrachtformulering voor het bronnenonderzoek van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid valt op te maken dat de Commissie veronderstelt dat een gebrek aan samenhang en consistentie in het integratiebeleid mogelijk een belangrijke oorzaak is voor het minder

geslaagd zijn van dit beleid. In het onderhavige deelonderzoek 5 wordt de onderzoeksgroep geacht tot een oordeel te komen over deze samenhang en consistentie van het integratiebeleid. We zullen hieraan dan ook aandacht besteden. Met één kanttekening vooraf: wisselingen in beleid en veranderingen in standpunten van politieke partijen zijn vaak reacties op nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. Als zodanig kunnen deze wisselingen en veranderingen ook getuigen van «lerend vermogen» van de overheid c.q. de politiek.

De vraag naar de mogelijke (in)consistentie van het beleid is niettemin relevant. In de eerste plaats om na te gaan *wanneer er waarom* van dergelijke wijzigingen sprake is. Bovendien moet worden onderzocht in hoeverre beleidswijzigingen op het ene terrein samenhangen met, of doorgevoerd worden met inachtneming van ontwikkelingen op andere terreinen. Bij deze laatste kwestie moet nog het volgende bedacht worden: iedere maatschappelijke sfeer (arbeid, vrije tijd, onderwijs, wonen, politiek) kent zijn eigen regels en «logica» (Engbersen en Gabriëls 1995). De vraag óf het beleid met betrekking tot de integratie van minderheden op ieder terrein min of meer hetzelfde zou moeten zijn, is in de loop van de tijd inzet geweest van politieke en maatschappelijke discussie, zoals in deelonderzoek 1 naar voren komt. De verhouding tussen de uiteenlopende maatschappelijke sferen is hoogst omstreden. De wens tot consistentie van beleid op verschillende gebieden kan dan ook niet a priori worden versmald tot de gedachte dat het beleid op de verschillende gebieden per se identiek zou moeten zijn. Wél moet worden bekeken of er minimaal gestreefd is naar afstemming tussen beleidsinspanningen op verschillende terreinen op basis van een beleidsopvatting over de verhouding tussen de sferen. Concreet: vertaalde een bepaalde opvatting over de samenhang tussen bijvoorbeeld de beleving van de «eigen» identiteit enerzijds en integratie in het arbeidsproces anderzijds, zich ook in beleid en beleidspraktijken die recht deden aan dit veronderstelde verband?

In dit deelonderzoek worden het algemene integratiebeleid (deelonderzoek 1) en het sectorale integratiebeleid (deelonderzoeken 2 t/m 4) in samenhang beschouwd om een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn belangrijke kenmerken van het integratiebeleid?
- In hoeverre is in het integratiebeleid rekening gehouden met (de samenhang tussen) de sociaal-culturele en sociaal-economische positie van de onderscheiden doelgroepen van beleid?
- In hoeverre is het integratiebeleid, zoals dat op verschillende deelterreinen is uitgewerkt, (onderling) samenhangend en consistent?
- In hoeverre is het integratiebeleid als succesvol te kwalificeren?

Voordat we op deze vragen in het navolgende antwoorden formuleren, staan we eerst stil bij een aantal cruciale kwesties die we samenvatten onder *de context* waarbinnen het integratiebeleid zich de afgelopen dertig jaar heeft ontwikkeld.

HOOFDSTUK 2. DE CONTEXT VAN HET INTEGRATIEBELEID

Het integratiebeleid heeft geprobeerd om een antwoord te geven op een van de meest majeure maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia: de instroom van honderdduizenden migranten in Nederland met een zeer uiteenlopende achtergrond. Uit deelstudie 1 kan worden opgemaakt dat de politiek met name in de eerste periode – toen deze ontwikkeling zich door het op grote schaal werven van gastarbeiders relatief plotseling voordeed – traag reageerde. Door in het officiële, landelijke beleid lang vast te houden aan de gedachte dat het slechts om tijdelijk verblijf ging, kwam er (te) laat en (te) weinig beleid tot stand op allerlei gebieden waar men – met name lokaal – te maken kreeg met gastarbeiders (en later hun gezinnen). Zeker in deze periode liep de politiek «achter de feiten aan».

Uit dit bronnenonderzoek blijkt dat de politiek zich begin jaren tachtig realiseerde dat de ontwikkelingen om veel steviger beleid vroegen. Vanaf dat moment is er in Den Haag en in gemeenten met veel migranten sprake van wat we nu integratiebeleid zouden noemen. Het beeld dat de politiek «achter de feiten aanloopt» is niettemin hardnekkig. In de hedendaagse publieke discussie overheerst de indruk dat in de politiek het gevoel van urgentie met betrekking tot integratie heeft ontbroken.

Deze bronnenstudie heeft zich geconcentreerd op de vraag in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt zoals de politiek deze zichzelf heeft gesteld. Bronnen waarop het onderzoek zich heeft gericht zijn dan ook de (discussies over de) relevante nota's zoals vastgesteld door beide Kamers en (voor)studies die de basis voor deze beleidsontwikkeling hebben gevormd (o.a. van de WRR). Dit betekent evenwel niet dat de bronnenstudie uitsluitend een studie is geweest naar wat er binnen «de staat» gebeurde. Op verzoek van de Tijdelijke Commissie is het Verwey-Jonker Instituut niet voorbijgegaan aan «de straat». Zeker in die perioden dat discussies rond immigratie en integratie maatschappelijk hoog opliepen, reageerde «de» politiek hier vaak direct of indirect op en werden deze ook van belang voor deze bronnenstudie. Het parlementaire debat over het artikel van Paul Scheffer (Het multiculturele drama) is hiervan het meest duidelijke, recente voorbeeld. Gelet op het feit dat het in het debat over de multiculturele samenleving vaak niet alleen gaat over concrete problemen, maar ook over de vraag óf problemen wel voldoende benoemd zijn (dan wel mochten worden), gaan we hier op de vraag naar de geschiedenis van het debat iets dieper in.

Het verwijt in het maatschappelijk debat aan de politiek dat, met uitzondering van enkele perioden en enkele personen, het integratiebeleid niet of nauwelijks onderwerp van serieuze beraadslaging en beleidsontwikkeling is geweest, dan wel dat er in het debat sprake is geweest van allerhande «taboes», kan aan de hand van dit bronnenonderzoek deels worden weersproken. Hoewel er zeker opmerkingen te maken zijn over het tempo, de precisie en de effectiviteit van het beleid (zie hierna), valt op grond van dit bronnenonderzoek vast te stellen dat integratie van nieuwkomers de afgelopen decennia permanent aandacht in en van de politiek heeft gehad. Vanaf het begin is hierbij sprake van grote zorg over de zeer kwetsbare positie van migranten en de matige effectiviteit van het beleid. Hierbij werden onderwerpen als de verhouding tussen immigratie & integratie en de mogelijk problematische relatie tussen de culturele opvattingen van sommige migranten en de Nederlandse grondwet niet geschuwd. In deze discussies valt op dat welhaast alle politieke partijen in de loop van de tijd deze themata aan de orde hebben gesteld. Er is geen

sprake van een bepaalde vaststaande rolverdeling tussen de politieke partijen – daarvoor hebben de partijen ook teveel wisselingen in hun standpuntbepaling doorgemaakt.

De integratie van migranten en hun nakomelingen heeft vanaf de jaren tachtig consistent op de agenda gestaan. Veel minder expliciete aandacht is echter uitgegaan naar de maatschappelijke onvrede over de aanspraak van de minderheden op algemene en specifieke voorzieningen en over het tempo van integratie. Van beleidswege is hierop tot voor kort alleen bedekt gereageerd in termen van zorg voor interetnische verhoudingen en sociale cohesie, en door middel van beleidsmaatregelen gericht op het tegengaan van discriminatie en negatieve beeldvorming. Geluiden van onvrede aan autochtone zijde zijn lang slechts beschouwd als een kwestie van onvolkomen maatschappelijke acceptatie, als een kwestie van tijd. De achterliggende gevoelens van bedreiging en veronachtzaming van (delen van de) autochtone bevolking zijn veel minder onderwerp van gesprek geweest in het parlement.

De opinie binnen (delen van) de samenleving dat het integratiebeleid gefaald heeft omdat «de integratie van minderheden» überhaupt geen politiek issue is geweest en dus onvoldoende *aandacht* heeft gekregen, strookt desondanks niet met de feiten. Blijkbaar bestaat in de samenleving onvoldoende zicht op de geschiedenis van het (debat over het) integratiebeleid in Nederland. Dit bronnenonderzoek kan de onjuiste beeldvorming op dit punt mogelijk corrigeren.

Overigens is de beeldvorming niet alleen in de buitenwereld onjuist en/of onvolledig. Ook in de politiek, zo blijkt uit de geanalyseerde nota's en discussies, is soms sprake van een gebrekkige kennis van het verleden. Enerzijds onderstreept deze constatering de noodzaak van het uitgevoerde bronnenonderzoek; anderzijds roept zij de vraag op hoe «het geheugen van de politiek» functioneert, met name op terreinen die zich mogen verheugen in grote politieke belangstelling. We kunnen hier slechts, op basis van de verzamelde kennis over de geschiedenis van het integratiebeleid, constateren dat de stereotypering van elkaanders posities in het politieke en maatschappelijke debat niet altijd recht doet aan de grote veranderingen in standpuntbepaling van alle politieke partijen.

De politiek heeft overigens niet alleen gebrekkige historische «zelfkennis», er is soms ook sprake van onvoldoende kennis van ontwikkelingen in de samenleving. Net zoals de samenleving soms eenzijdige beelden heeft over de politiek, zo heeft de politiek er niet altijd voldoende oog voor gehad hoeveel er in de samenleving aan integratieondersteuning is gedaan. Zo spreekt uit de parlementaire discussies over inburgering en dan met name Nederlandse taalverwerving, onvoldoende kennis over de talloze cursussen Nederlandse taal verzorgd door autochtone vrijwilligers in de loop van de jaren zestig, zeventig en tachtig. Soms denkt de politiek dat zij een issue ontdekt (taalachterstand!) terwijl er op vrijwillige basis al jaren aan een dergelijke kwestie wordt gewerkt.

De vaststelling dat te weinig aandacht in de politiek geen (voldoende) verklaring kan zijn voor het (stagnerende) integratieproces maakt de weg vrij om stil te staan bij inhoudelijke kwesties. Wat is de kwaliteit van het beleid geweest? Heeft de politiek teveel accent gelegd op bepaalde aspecten en te weinig op andere? Zijn normatieve vragen rondom cultuurverschillen te lang afgedaan als een kwestie van privé-overtuigingen? Is er teveel specifiek beleid gevoerd? Of juist te weinig?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zullen we hieronder de belangrijkste resultaten van de deelonderzoeken op een rij zetten.

Eerst echter nog een enkele andere kwestie met betrekking tot de context van het debat. Het minderhedenbeleid ontwikkelt zich niet in een vacuüm. Zo keren de geluiden van de straat terug in (veranderingen in) beleid en debat. Maar het beleid met betrekking tot minderheden is nog op andere manieren onderdeel van een groter geheel. Regeringen van sommige herkomstlanden hebben in de loop van de tijd een aanzienlijke rol in de opstelling van migranten in Nederland gespeeld. Deze kwestie verdient zeker nader onderzoek (Bouddouft, 2001; BVD, 2001).

Kijken we naar de bredere context binnen Nederland dan valt op dat verschuivingen binnen het minderhedenbeleid vaak opvallend parallel liepen met bredere veranderingen in beleidsopvattingen. Zo was de gedachte dat het minderhedenbeleid meer «activerend» moest zijn en minder «doodknuffelend» een directe echo van de brede kritiek op het functioneren van de verzorgingsstaat zoals deze zich in de loop van de jaren tachtig in de Nederlandse politiek ontwikkelde. Ook spoorde de WRR-aanbeveling om het beleid sterk te richten op het vergroten van de arbeidsparticipatie van migranten, met het gedachtegoed van deze Raad én de politiek begin jaren negentig dat «werk, werk, werk» de belangrijkste doelstelling van het regeringsbeleid zou moeten zijn.

In dit licht zou onze aandacht vooral uit moeten gaan naar waar het minderhedenbeleid opvallend afwijkt van het algemene beleid: meer dan de overeenkomsten zijn het eventuele verschillen die opmerkelijk zijn.

HOOFDSTUK 3. KENMERKEN VAN HET INTEGRATIEBELEID VAN DE AFGELOPEN DERTIG JAAR

Van categoriaal beleid, via minderhedenbeleid naar integratiebeleid

Het bronnenonderzoek laat zien dat het integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar evolueerde van categoriaal beleid (jaren zeventig), via minderhedenbeleid (jaren tachtig) tot integratiebeleid (jaren negentig). Iedere periode verstond iets anders onder «integratie»; voor het overzicht zijn omschrijvingen in de tekst gecursiveerd.

De voorgeschiedenis van het integratiebeleid ligt in de werving van gastarbeiders in de jaren vijftig en zestig en de migratie vanuit de (voormalige) koloniën, waarbij het beleid ervan uitging dat het verblijf van de meeste migranten tijdelijk zou zijn. In de jaren zeventig komt tevens een grote stroom van «volgmigratie» van partners, kinderen en verder verwijderde familieleden op gang. *Omdat lang aan het uitgangspunt van de tijdelijkheid van het verblijf werd vastgehouden, was het beleid gericht op het instandhouden van groepsbindingen, naast een zekere ingroei in de samenleving. De gedachte van «integratie met behoud van eigen identiteit» werd geformuleerd met het oog op deze groepen gastarbeiders.* Tevens kwam in de loop van de jaren zeventig beleid tot ontwikkeling dat gericht was op beheersing van de arbeidsmigratie, stimuleren van terugkeer en regulering van gezins- en huwelijksmigratie.

Vanaf de jaren tachtig is het uitgangspunt van tijdelijkheid van verblijf verlaten en nam het beleid een wending onder de term *minderhedenbeleid*. *Groepen allochtonen, die cultureel «anders zijn» met een lage maatschappelijke positie combineerden, werden als doelgroepen van het nieuwe minderhedenbeleid aangemerkt.* Het minderhedenbeleid kende twee sporen:

- *Sociaal-economisch: bestrijding van maatschappelijke achterstand (met name op de terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting), mede door versterking van de rechtspositie en voorkomen van ongelijke behandeling, vooroordeel en discriminatie.* Dit achterstandsbeleid maakte op de genoemde terreinen veelal onderdeel uit van het algemene beleid, zij het dat daarbinnen soms aparte aandacht bestond voor bepaalde groepen met specifieke of extra achterstand. Het achterstandsgebiedenbeleid, dat zijn aanzet kreeg in de loop van de jaren tachtig, werd, in lijn met het in deze periode gestarte proces van decentralisatie van het beleid, sterker aangezet en er ontstond toenemende aandacht voor brandende kwesties in de grote steden.
- *Sociaal-cultureel: ruimte bieden voor ontwikkeling van «eigen» cultuur, religie en taal, bijvoorbeeld door ondersteuning van zelforganisaties en de ontwikkeling van een inspraakstructuur.* Daarnaast ontstond toenemende aandacht voor verhoging van interetnische contacten ten behoeve van de bevordering van integratie. Vanaf midden jaren tachtig werd een meer instrumentele visie op «culturele eigenheid» langzamerhand dominant: draagt deze bij aan structurele integratie? Een beleid van decategorialisering van (welzijns)voorzieningen werd ingezet. Verhoging van toegankelijkheid van algemene voorzieningen kwam op de agenda.

De jaren negentig luidden een nieuwe beleidsperiode in onder de titel van *integratiebeleid*, met name geïnspireerd door de hardnekkige opleidingsachterstand van allochtonen ten opzichte van autochtone Nederlanders, in

combinatie met een stijgende vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt en een dalende vraag naar lager opgeleiden, en dus een relatief sterke toename van werkloosheid onder allochtonen. *Het integratiebeleid richtte zich met name op het verhogen van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.*

Waar het integratiebeleid in de jaren negentig op de sociaal-economische dimensie een naadloze voortzetting van het minderhedenbeleid betekende, was er op de sociaal-culturele dimensie sprake van een duidelijke breuklijn tussen het integratiebeleid en het minderhedenbeleid. *Het beleid werd minder groepsgericht en meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeerden. Vanaf het midden van de jaren negentig is ook «burgerschapbeleid» ontwikkeld, gekenmerkt door nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid, rechten én plichten, onder meer als grondslag voor een minder vrijblijvend inburgeringsbeleid. Institutionalisering van etnische pluriformiteit werd als beleidsdoelstelling losgelaten. Deze wordt meer tot de eigen verantwoordelijkheid van etnische groepen gerekend. Wel blijft de aandacht voor het verhogen van de toegankelijkheid van reguliere voorzieningen, voor het vergroten van het sociaal en cultureel kapitaal van allochtonen ten behoeve van hun integratie, en voor het bevorderen van interetnische contacten.*

Algemeen en specifiek beleid

Vanaf het begin van de jaren tachtig is van beleidswege een combinatie voorgestaan van algemeen beleid en, waar nodig, specifiek beleid. In het decennium van het minderhedenbeleid vormde het categoriale welzijnsbeleid in eerste instantie nog een belangrijke pijler van het specifieke beleid. Het categoriale welzijnswerk, dat zich bezighield met een breed scala aan problemen, is vanaf midden jaren tachtig echter sterk ingeperkt, waarmee meer nadruk kwam te liggen op welzijnsbeleid als aanvullend op andere beleidsterreinen.

Hoewel telkens werd benadrukt dat specifiek beleid slechts aangewend zou worden zo lang dat nodig was, is tot dit moment van dergelijk beleid sprake. In de eerste plaats hangt dit samen met de hardnekkigheid van oude problemen en de manifestatie van nieuwe problemen binnen specifieke groepen (bijvoorbeeld de hoge criminaliteit onder bepaalde groepen jonge allochtonen; hogere zuigelingensterfte; grote taalachterstand bij oud- en nieuwkomers). Het beleid zou liefst geen specifiek beleid meer voeren, ook gelet op de groeiende weerstand daartegen vanuit (delen van) de autochtone bevolking, maar juist gezien de problemen van of veroorzaakt door groepen migranten valt aan specifiek beleid en/of aan een specifieke benadering van groepen soms blijkbaar niet te ontkomen.

Overigens valt uit de deelonderzoeken 2, 3 en 4 op te maken dat werkelijk specifieke maatregelen niettemin slechts een bescheiden plaats innemen in het geheel van het achterstandsbeleid gericht op alle Nederlanders.

Binnen het arbeids- en inkomensbeleid is sprake van enkele aparte en gerichte maatregelen, zoals de Wet BEEA en de wet Samen, en een paar werkgelegenheidsplannen gericht op migranten. Het streven naar een evenredige deelname aan het arbeidsproces maakt dat de overheid extra aandacht vraagt voor alle groepen die een zeer hoge werkloosheid kennen, waaronder migranten. Een politiek van «positieve actie» – waarbij migranten bij gelijke dan wel voldoende geschiktheid worden aange-

nomen – is echter zwaar omstreden en blijft dan ook een marginaal verschijnsel. Een dergelijke vorm van positieve discriminatie versterkt de gevoelens van achterstelling bij delen van de autochtone bevolking die ook met achterstanden kampen, zo stellen verschillende politieke partijen.

Binnen het onderwijsintegratiebeleid bestaat de specifieke aandacht voor allochtone leerlingen uit het onderwijs in eigen taal (en cultuur). Daarnaast is sprake van algemeen achterstandsbeleid, waarbij afhankelijk van de mate van achterstand een leerling extra gewicht in de schaal legt. De extra gelden voor allochtone leerlingen zijn vooral ingezet voor verbetering van hun hulpbronnen en voor klassenverkleining, en veel minder (effectief) voor structurele aanpassingen in het onderwijs zelf, zoals bijvoorbeeld het taalbeleid in het (vak)onderwijs. Intercultureel onderwijs is sinds 1985 onderdeel van *regulier* beleid. Intercultureel onderwijs heeft niettemin vooral gestalte gekregen in multi-etnische scholen. In deze zin kan gesteld worden dat het algemeen beleid heeft bijgedragen aan verhoging van toegankelijkheid -in sociaal-culturele zin – van onderwijsvoorzieningen voor allochtone leerlingen. De vraag is wel hoeveel autochtone kinderen zijn voorbereid op het leven in een multiculturele samenleving.

Voorzover verschillen tussen leerlingen en scholen als problematisch worden gedefinieerd vanwege hun eenzijdige etnische samenstelling, is er van specifiek nationaal beleid niet of nauwelijks sprake geweest. Segregatie in het onderwijs wordt, met name de laatste jaren, door de meeste politieke partijen wél als probleem beschouwd maar van specifiek hierop gericht (preventie)beleid kan nauwelijks gesproken worden, ook al omdat de mogelijkheden om tot (specifiek) beleid te komen volgens de opeenvolgende kabinetten, o.a. door de wet, zeer beperkt zijn.

Binnen het huisvestingsbeleid is van specifiek beleid voor migranten ook weinig sprake. Dit komt met name doordat woningtoewijzing op basis van etniciteit bij wet is verboden. Het was dan ook in het kader van algemeen volkshuisvestings- en woonbeleid dat aandacht werd en wordt besteed aan de minder florissante positie van migranten in vergelijking met de autochtone bevolking. Via algemeen achterstands- en ondersteuningsbeleid (denk aan huursubsidie) werden en worden veel migranten bereikt.

Vanaf de jaren tachtig is nadruk gelegd op het belang van het vergroten van de toegankelijkheid van algemene organisaties en instellingen. Het probleem van ontoegankelijkheid van de arbeidsen woningmarkt en de witte scholen is evenwel hardnekkig gebleken (zie bij resultaten). Dit wordt mede veroorzaakt doordat er nauwelijks verplichtende maatregelen zijn genomen of konden worden genomen door de nationale overheid ten aanzien van relatief autonome «instituties» als scholen, woningcorporaties en bedrijven. De vergroting van de toegankelijkheid van deze voor integratie centrale algemene voorzieningen blijft dan ook de gehele beleidsperiode, tot op vandaag, een belangrijk doel van het integratiebeleid.

Recentelijk worden segregatie binnen het onderwijs en het wonen in concentratiewijken nog sterker dan voorheen door politici als probleem gedefinieerd. Afgezien van het feit dat de mogelijkheden van de overheid om hier corrigerend in op te treden beperkt zijn (zie ook verderop), roept specifiek beleid in het tegengaan van segregatieve tendensen ook de nodige politieke discussie op. Specifiek beleid gericht op actieve spreiding van migranten over wijken en scholen is, zo blijkt uit onze analyses van het politiek debat, omstreden. Individuen krijgen in deze gevallen op basis

van een groepskenmerk een bepaalde «behandeling» en dat is volgens de rechter een vorm van discriminatie.

In het parlementaire debat over het «multiculturele drama» merkte De Graaf (D66) op dat het beleid wellicht te weinig specifiek was geweest en juist teveel algemeen: de onvoldoende effectiviteit van het beleid en het stagneren van het integratieproces verklaarde hij vanuit zijn waarneming dat er uiteindelijk vooral veel algemeen en weinig specifiek *achterstandsbeleid* was gevoerd. Dit beeld staat haaks op een andere verklaring voor het onvoldoende effectief zijn van het beleid: in Nederland zou tot op de dag van vandaag in het integratiebeleid specifiek groepsbeleid centraal staan (Koopmans, 2002). Op grond van het bronnenonderzoek kan worden geconcludeerd dat, afgezien van de ondersteuning van categoriaal welzijnswerk (tot het midden van de jaren tachtig), van zelforganisaties, van enkele arbeidsstimulerende maatregelen en van OETC (zie ook hierna), van een groepsgerichte, specifieke politiek op nationaal niveau weinig sprake is geweest. Al vanaf begin van de jaren tachtig maakte het bestrijden van achterstanden bij migranten onderdeel uit van het generieke beleid, zowel in het onderwijs, in het wonen als op de arbeidsmarkt. Bovendien werd het specifieke beleid, voorzover aanwezig, ook ingezet om de toegang tot deze kerninstituten, evenals hun toegankelijkheid, te vergroten.

Dat zich in het onderwijs en in wijken concentraties voordoen van «zwarte» (en witte) leerlingen en bewoners, is ook geen gevolg van (groepsgericht) integratiebeleid maar van algemeen beleid, te weten de grondwettelijke rechten in Nederland, zoals het recht op vrijheid van onderwijs en het verbod op discriminatie (in woningtoewijzing). Ook de oververtegenwoordiging van migranten in de WAO, WW en bijstand is geen effect van falend groepsgericht integratiebeleid, maar veeleer van het niet of onvoldoende in beschouwing nemen van specifieke kenmerken van groepen en van mogelijke «perverse effecten» van algemene voorzieningen op bepaalde groepen (zie de rapporten 2 tot en met 4). De oververtegenwoordiging van migranten in de lagere regionen van de arbeidsmarkt, tenslotte, heeft, zo is uit dit onderzoek gebleken, onder andere van doen met de vooroordelen van werkgevers over de kwaliteiten van migranten tijdens selectieprocedures en een *gebrek* aan beleid om dergelijke groepsbeelden effectief te corrigeren.

In plaats van in het debat te sterk te focussen op enkele specifieke maatregelen of op sociaal-culturele kwesties van «identiteit», is de vraag veeleer of het algemene achterstandsbeleid wel voldoende effectief is geweest en of het algemene beleid wel voldoende rekening heeft gehouden met specifieke groepen. Deze laatste vraag kan en moet zeker ook worden gesteld met betrekking tot autochtonen die in een maatschappelijk zwakkere positie verkeren. De instroom van migranten in hun wijken, buurtscholen en arbeidsorganisaties bracht vele door hen ongewenste veranderingen met zich mee waarvoor in het politieke debat lange tijd weinig expliciete aandacht was (mede uit angst dat partijen als de CD daarvan zouden profiteren).

Niettegenstaande het feit dat de samenleving als geheel vaak (mede) als doelgroep van het integratiebeleid werd omschreven, ging dat beleid vooral over de vraag hoe de positie van migranten kon worden verbeterd; veel minder over door autochtonen ervaren problemen en kwesties van samenleven van verschillende groepen onder soms moeilijke omstandigheden.

Aan de hand van het bronnenonderzoek kunnen we conclusies trekken over waar het debat over ging en met betrekking tot welke groepen er beleid is ontwikkeld. Minstens zo interessant echter is de vraag waar men niet of nauwelijks of slechts besmuikt over sprak. In aansporing van de Tijdelijke Commissie hebben wij onze onderzoeksopdracht breed opgevat: vandaar dat ook het «niet-gezegde», bijvoorbeeld met betrekking tot autochtonen die hun wereld snel zagen veranderen, hier wordt gesignaleerd.

Dit «niet-gezegde» is ook van belang wanneer politieke conclusies worden verbonden aan dit bronnenonderzoek. Het succes van integratiebeleid kan immers niet alleen worden afgemeten aan de vraag of, en zo ja, in welke mate migranten vooruitgang hebben geboekt op de terreinen van het «wonen, werken en weten». Ook de interetnische verhoudingen zijn hierbij een belangrijk criterium.

Zelforganisaties

Er zijn een paar uitzonderingen op de regel dat algemeen beleid prevalenteerde, met name op het sociaal-culturele terrein: de afgelopen dertig jaar is er steun geweest voor 1) categoriale welzijnsorganisaties (met name in de jaren zeventig en tachtig) en 2) zelforganisaties van migranten, ook al is die steun wisselend onderbouwd en soms omstreden geweest.

De jaren zeventig en tachtig hebben de opkomst van tal van zelforganisaties laten zien, waarvan de doelen uiteenliepen van identiteits- en religieuze beleving tot voorlichting en belangenbehartiging.

Na de overgang van minderhedenbeleid naar integratiebeleid worden deze organisaties van beleidswege steeds exclusiever op hun instrumentele functie voor integratie benaderd: het ging niet meer om het «behoud van hun eigen identiteit», maar om hun mogelijke brugfunctie naar de samenleving.

Rond de jaren negentig, en culminerend in het midden van die jaren, ontstaat een groeiende twijfel over de integrerende functie van de zelforganisaties, met name van organisaties op islamitische grondslag. Steeds meer wordt benadrukt dat een deel ervan integratie belemmert en een risico oplevert voor de onderlinge cohesie tussen allochtonen en autochtonen. Het CDA en de kleinere linkse partijen zijn lange tijd de belangrijkste voorstanders van ondersteuning van zelforganisaties, terwijl met name de VVD zich hier steeds meer tegen verzet. In het Schefferdebat is het evenwel het CDA dat sterk op culturele kwesties ingaat en de grote afstand van groepen migranten tot de Nederlandse samenleving signaleert. Deze partij neemt daarbij expliciet afstand van haar verleden van steun aan zelforganisaties. Vanwege het afnemende draagvlak in de politiek hoeft het niet te verbazen dat de bezuinigingen, naast de welzijnsorganisaties, in toenemende mate, ook in de lokale politiek, zelforganisaties treffen.

Paradoxaal genoeg wordt de maatschappelijke en politieke rol van allochtone organisaties de laatste jaren echter eerder groter dan kleiner. Enerzijds is sprake van afnemende acceptatie van immigratie en met religie geassocieerde cultuurverschillen bij delen van de autochtone bevolking, anderzijds moet er steeds vaker met vertegenwoordigers van minderheden worden overlegd om de spanningen binnen de perken te houden. «De boel bij elkaar houden» noopt tot een «poldermodel» op het gebied van integratie, waarbij de overheid van allochtonen vergt dat zij uit hun midden aanspreekbare en aansprekende vertegenwoordigers aanwijzen. Dus, ook al blijven de dilemma's rondom de zelforganisaties bestaan en vrezende politieke partijen anti-integrerende tendensen,

tegelijkertijd is het «allochtone middenveld» voor het beleid een niet meer weg te denken realiteit.

Relatie minderheden-meerderheid

Aan het begin van de jaren tachtig, bij de ontwikkeling van het minderhedenbeleid, werd de vraag gesteld of sprake zal zijn van acceptatie van een permanent verblijf van met name buitenlandse werknemers, die een toenemende aanspraak zullen doen op de algemene voorzieningen. De relatie minderheden-meerderheid en het vraagstuk van sociale cohesie stond dus ruim twintig jaar geleden (al) op de agenda. De bewoordingen waren evenwel nog tamelijk neutraal. Gewezen werd op het belang van maatschappelijke inpassing van de minderheden en het voorkomen van hun cultureel isolement. Nadruk werd gelegd op wederzijds respect en het tegengaan van discriminatie – waar met name de kleinlinkse partijen op hamerden. Een pijler van het beleid vormde het intercultureel onderwijs, dat werd opgenomen in het reguliere onderwijsbeleid. Vanaf het midden van de jaren tachtig nam het maatschappelijke draagvlak voor categoriaal (welzijns)beleid voor minderheden evenwel af, hetgeen mede de aanzet lijkt te hebben gevormd om dit beleid grotendeels af te bouwen. In plaats van steun voor zelforganisaties (collectieve emancipatie), ging het beleid steeds meer aandringen op integratie door middel van activering en zelfverantwoordelijkheid van het individu.

In de vroege jaren negentig werd de toon waarop over allochtonen gesproken buiten het parlement scherper. Daarbinnen was hiervan minder sprake. In de beleidsnota's werd zorg geuit over de consequenties van de toenemende spanningen voor de sociale cohesie in de samenleving. Aanvankelijk werd daarbij vooral gedacht in termen van voortzetting van het achterstandsbeleid en het bestrijden van discriminatie en vooroordeel. Toen echter vanuit de maatschappij steeds openlijker kritiek kwam op gedrag en normen van allochtonen en op het voor hen gehanteerde «voorkeursbeleid», deed zich tenslotte vanaf de late jaren negentig een wisseling van perspectief voor. Waar de nadruk voorheen lag op het tegengaan van discriminatie en vooroordeel van de kant van autochtonen, werden er door de politiek sindsdien meer vragen geplaatst bij waarden en normen van migranten. Er werd en wordt van beleidswege ook openlijk(er) begrip getoond voor de, vooral in de gemengde stadswijken, gegroeide onvrede.

Vanuit delen van de autochtone bevolking kwam steeds sterker naar voren dat men zich te lang veronachtzaamd had gevoeld. Naast problemen rondom achterstand en probleemcumulatie in de oude wijken, bleken ook culturele kwesties de gemoederen sterk bezig te houden. Voormalig minister Van Boxtel gaf tijdens een van zijn laatste Kamerdebatten aan dat een fundamentele discussie over deze kwesties, zowel binnen het parlement als met betrokkenen daarbuiten, te lang uit de weg is gegaan.

Op grond van onze bronnenstudie kunnen we constateren dat dit beeld van «heikele kwesties» uit de weg gaan, niet voor de gehele periode geldt en ook niet in alle opzichten. Er laten zich verschillende perioden onderscheiden waarin er meer of minder aandacht was voor «culturele kwesties». Bovendien is, vanaf het begin van het integratiebeleid, door de overheid, hierin gesteund door alle politieke partijen, met regelmaat aangegeven dat culturele verscheidenheid haar grenzen vindt binnen de Nederlandse rechtsorde. Van cultuurrelativisme is in het beleid geen sprake geweest. Tegelijkertijd moeten we constateren dat deze positiebepaling onvoldoende houvast heeft geboden om antwoord te geven op de dilemma's die zich rondom culturele verschillen voordoen. Alle partijen

meenden tot voor kort dat sociaal-economische ongelijkheid een groter probleem was dan cultureel verschil, ook al omdat cultureel verschil niet als belangrijke belemmering werd gezien voor integratie. De laatste tijd zijn mogelijke cultureel-religieuze verschillen echter een heftig strijdpunt buiten en binnen de Kamer.

Doelgroepen en doelgebieden

Vanaf de jaren tachtig vielen zowel rijksgenoten als buitenlandse werknemers onder het minderhedenbeleid. In de jaren negentig, die in het teken kwamen te staan van integratiebeleid, ontstond geleidelijk oog voor de toenemende diversiteit binnen groepen naar sociaal-economische positie en participatie in de maatschappij. Het (achterstands)beleid ging zich meer richten op risicogroepen onder minderheden. Vooral jongeren kregen steeds meer aandacht.

Hoewel «achterstandsgebieden» al vanaf medio jaren tachtig in beeld kwamen, verschoof vooral vanaf medio jaren negentig het accent van doelgroepen naar doelgebieden. Het beleid concentreerde zich steeds meer op concentratiewijken in de (middel)grote steden, waar zich een cumulatie van problemen voordoet.

Deze territorialisering van beleid werd enerzijds gevoed door de gedachte dat het letterlijk «in de buurt komen» van burgers met de grootste problemen, ook zou leiden tot de meest effectieve aanpak. Anderzijds bestond er een verband met het niet, of in ieder geval veel minder, willen voeren van specifiek (doelgroepen)beleid. In het nieuwe beleid werden territoria aangepakt, ongeacht of de achterstanden zich bij allochtone of autochtone bewoners voordeden.

De vraag of de plek waar de problemen zich manifesteren ook de plek is waar oplossingen voor deze problemen kunnen worden gevonden, heeft het beleid de afgelopen dertig jaar sterk beziggehouden. Lange tijd werd ruimtelijke segregatie weliswaar betreurd, maar deze werd niet beschouwd als een zelfstandige factor ter verklaring van de achterstands-situatie van migranten. Het was daar wel een illustratie van.

Recentelijk heeft de ruimtelijke segregatie veel meer aandacht gekregen, ook al omdat het mislukken van de integratie door sommige politieke partijen direct werd gerelateerd aan (het toenemen van) segregatie. Ook het kabinet-Balkenende I leek deze opvatting te delen: het wonen in bepaalde buurten was zowel bewijs als verklaring voor de gebrekkige integratie. Andere partijen zijn minder overtuigd dat segregatie een verklaring is voor gebrekkige integratie, hoezeer alle partijen de segregatie ook betreuen. Deze discussie is van belang aangezien de visie op de oorzaken van onvoldoende integratie vanzelfsprekend consequenties heeft voor de aanpak. Moet het accent vooral worden gelegd op het onderwijs en de arbeidsparticipatie of (ook) op het (gespreid) wonen? Tot voor kort werd in het beleid het zwaarste accent gelegd op het belang van evenredige arbeids- en onderwijsdeelname; deze werden beschouwd als de sleutel tot emancipatie en integratie van migranten. Bij de blik op de toekomst komen we op deze kwestie terug.

HOOFDSTUK 4. DE SOCIAAL-ECONOMISCHE EN SOCIAAL-CULTURELE POSITIE VAN MIGRANTEN

Sociaal-economische positie

Het beleid kent een grote mate van consistentie in de tijd wat betreft aandacht voor de sociaal-economische positie van migranten en hun nakomers. Voor rijksgenoten geldt dit vanaf de jaren zeventig. Voor de arbeidsmigranten gaat dit pas sinds de jaren tachtig op, omdat in hun geval lang aan het uitgangspunt van «tijdelijkheid» is vastgehouden. Vanaf de jaren tachtig vallen de genoemde groepen onder het minderhedenbeleid waarin een evenredige sociaal-economische positie van nieuwkomers een onomstreden doel is. Vanaf het einde van de jaren tachtig verandert, vanwege hardnekkige achterstanden in de sociaal-economische positie, de beleidsnoemer in integratiebeleid. Dit beleid is exclusiever gericht op verbetering van achterstanden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt; sociaal-culturele factoren verdwijnen naar de achtergrond, ook al omdat zij minder tot de primaire verantwoordelijkheid van de (nationale) overheid worden gerekend.

De accentverschuiving van sociaal-cultureel naar sociaal-economisch integratiebeleid betekent ook een verandering in «wie» object van beleid is. Gold aanvankelijk *groeps*gewijze emancipatie op identiteitsbasis als een belangrijk middel om maatschappelijke participatie te bevorderen, vanaf eind jaren tachtig zet het beleid in op de *individuele* verantwoordelijkheid van de burger.

Hoewel al eerder enig beleid ontwikkeld was op oriëntatiecursussen voor nieuwkomers – vaak in aansluiting op en samenwerking met vrijwillige initiatieven – komt een specifiek inburgeringsbeleid vanaf de jaren negentig op gang. Inburgering geldt als belangrijke voorwaarde voor integratie. Vanaf het midden van deze jaren vormt dit beleid, naast het achterstandsbeleid, een steeds centraler onderdeel van het geheel aan integratiegerichte maatregelen, waarbij in de late jaren negentig ook oudkomers met (taal)achterstanden in het vizier komen. Activering wordt ook hierbij een steeds centraler begrip. Tegen het einde van de jaren negentig krijgt het inburgeringsbeleid een verplichtender karakter.

De sociaal-culturele positie

Het beleid gericht op de sociaal-culturele positie kenmerkt zich voor de onderscheiden perioden daarentegen door een grote mate van variëteit. In de jaren zeventig was er voor de rijksgenoten geen sprake van een specifiek beleid op dit punt, terwijl identiteitsbehoud gericht op terugkeer centraal stond voor de «gastarbeiders».

In de jaren tachtig ontwikkelde zich een beleid gericht op groepsinterne binding en identiteitsontwikkeling. Identiteitsbeleving gold als een doel in zichzelf, maar emancipatie in eigen kring werd tevens bevorderlijk geacht voor versterking van de positie van minderheden in de samenleving en voor het verbeteren van interetnische relaties. Hierbij was er in de beleidsstukken overigens niet zozeer sprake van «integratie met behoud van eigen identiteit», zoals in de jaren zeventig toen de identiteit uit het land van herkomst moest worden gekoesterd vanwege de verwachte terugkeer. Nu de migranten bleven, was het duidelijk dat hun identiteit ook zou veranderen. De WRR pleitte in 1979 expliciet voor het afscheid nemen van de beproefde leuze; deze was echter een lang(er) leven beschoren toen zij bij sommige politieke partijen een nieuwe inhoud kreeg. «Integratie met behoud van eigen identiteit» betekende in de nieuwe context dat emancipatie op grond van organisatie in eigen kring

als mogelijkheid én wenselijkheid werd beschouwd. Er was dus geen aandrang tot «assimilatie»; wél werd intensivering van de interetnische contacten wenselijk geacht. Organisatie in eigen kring werd hiermee niet in strijd geacht: «bonding» stond niet (noodzakelijk) haaks op «bridging». Vanaf medio jaren tachtig raakten de doelen van identiteitsbeleving en groepsemancipatie op de achtergrond, althans in de beleidsstukken. In de praktijk zijn zij nooit helemaal verlaten. Verdediging ervan van de kant van het CDA heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Niettemin groeide de twijfel over de haalbaarheid van groepsgewijze emancipatie. Met het oog op de hardnekkigheid van de sociaal-economische achterstand werd toenemend ingezet op emancipatie langs individuele weg. Waar groepsgewijze emancipatie voorheen gold als een van de middelen tot versterking van de maatschappelijke positie, werd geleidelijk juist individuele sociaal-economische participatie gezien als middel om dat doel te bereiken.

Activering en zelfverantwoordelijkheid werden daarvoor steeds vaker als de geëigende weg gezien. Zo beschouwd, werd het in Nederland dominant geworden cultuurpatroon van de individualisering ook van toepassing verklaard op de etnische minderheden. Beter gezegd, er ontstond een beleid dat zich hun ontwikkeling in deze richting ten doel stelde, net zoals dit overigens gold voor de te zorgafhankelijk geachte autochtone burger.

Vanaf het midden van de jaren tachtig werd begonnen met de afbouw van de categoriale welzijnsvoorzieningen, die vanaf de jaren zeventig steeds meer zorgtaken toebedeeld hadden gekregen (en wellicht ook naar zich hadden toegetrokken). Naast het gesignaleerde probleem van de gegroeide zorgafhankelijkheid, lijkt ook het afnemende draagvlak voor categoriale voorzieningen bij autochtonen hierbij een rol te hebben gespeeld. Wel bleef de steunfunctie van deze voorzieningen, steun zowel voor zelforganisaties als voor de overheid, behouden.

De terminologie van emancipatie in eigen kring verdween uit het beleidsvocabulaire, maar van het (mogelijke) belang en de waarde van identiteitsgebonden groepsvorming werd nooit geheel afstand genomen. Dit werd niet alleen onderbouwd met een verwijzing naar het wettelijke recht op organisatie op basis van identiteit. Het groeiende «allochtone middenveld» werd in toenemende mate ook door de overheid erkend als gesprekspartner en als brug tussen etnische groepen en «de meerderheid».

Alleen op de deelterreinen van *onderwijs en sport & recreatie* bleef een sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid gehandhaafd. In het *onderwijs* wordt vanaf de jaren zeventig een categoriale aanpak voor kinderen van buitenlandse werknemers ontwikkeld via onderwijs in de eigen taal en cultuur van het land van herkomst. In het begin van de jaren tachtig zijn integratie en acculturatie, naast evenredige onderwijsdeelname, als hoofddoelstellingen geformuleerd. Bij integratie werd volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving benadrukt, «met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond». Onder acculturatie werd verstaan een tweezijdig of meerzijdig proces van elkaar leren kennen, aanvaarden en waarderen en het zich openstellen voor elkaars cultuur of elementen daarvan. In 1985 is bij wet vastgelegd dat «onderwijs er mede vanuit gaat dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving». Vanaf het begin van de jaren tachtig is «intercultureel onderwijs» tot ontwikkeling gekomen. Ook al gaat het sindsdien om regulier onderwijsbeleid, met name in multi-etnische scholen voor basisonderwijs en in mindere mate voortgezet

onderwijs is intercultureel onderwijs, «dat zich in haar overwegend socialiserende oriëntatie duidelijk laat onderscheiden van overige pijlers van het minderhedenbeleid», in lespraktijken doorgedrongen (Fase, 1997, p. 71).

In de *sport & recreatie* staat vooral de «interculturele» ontmoeting voorop: de sport en recreatieve activiteiten worden met name sinds de jaren negentig in beleidsdoelstellingen vergaand geïnstrumentaliseerd. Het gaat niet – of hoogstens secundair – om stimulering van sportdeelname, maar om de verbroederende rol die sport kan spelen. Binnen de sport en andere recreatieve activiteiten wordt organisatie in eigen kring minder gewaardeerd. Juist de vrije tijd lijkt te worden beschouwd als een sfeer waar mensen elkaar kunnen treffen. Sport als motor van sociale cohesie wordt dan ook bijna vanzelfsprekend door deze (beleids)sector geclaimd (hoewel tegenover voorbeelden van cohesieversterkende effecten van sport tussen verschillende etnische groepen er ook talrijke negatieve te plaatsen blijken te zijn).

De verhouding tussen de sociaal-culturele en de sociaal-economische positie

In de loop der tijd blijken zich verschuivingen te hebben voorgedaan in de beleidsvisie op de verhouding tussen de sociaal-economische positie van minderheden enerzijds en hun sociaal-culturele positie anderzijds.

Aanvankelijk werden deze los van elkaar gezien (en als goed combineerbaar): migranten zouden sociaal-economisch integreren met behoud van hun identiteit. Dat waren twee zaken die naast elkaar stonden.

Vervolgens werden beide elementen geacht elkaar te kunnen versterken.

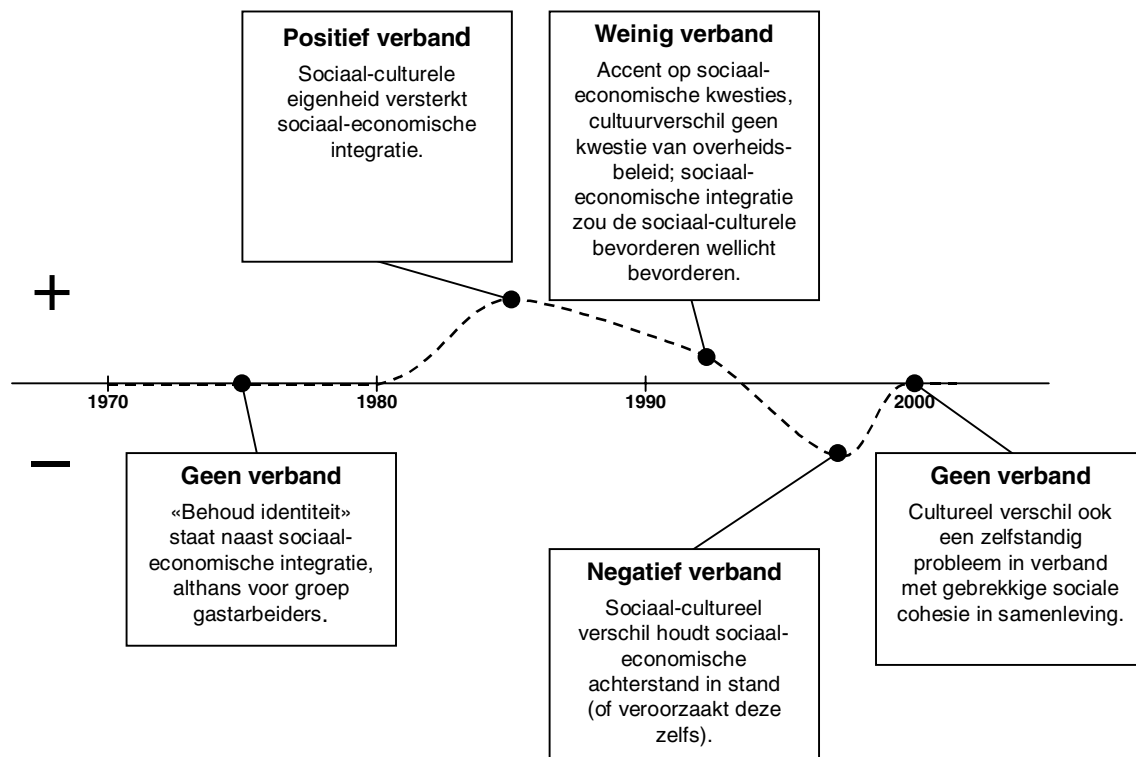
In de eerste helft van de jaren tachtig werd deze versterking vooral gedacht door een bijdrage vanuit het sociaal-culturele aan het sociaal-economische. De verzuilingsstrategie zou moeten uitmonden in emancipatie. Migrantengroepen organiseerden zich in eigen kring om vervolgens «gesterkt» in de Nederlandse samenleving te integreren, met name ook in de sferen van onderwijs en arbeid.

In de tweede helft van de jaren tachtig, begin jaren negentig werd het verband omgedraaid: sociaal-economische participatie zou op haar beurt bij kunnen dragen aan verdere sociaal-culturele integratie. Vervolgens werd het verband tussen beide in het beleid weer losser. Halverwege de jaren negentig constateerde de politiek dat de sociaal-economische achterstand veruit het grootste probleem was, terwijl er zich wat betreft de sociaal-culturele, immateriële kwesties steeds minder problemen voordeden. Dat hoefde dan ook minder een terrein van overheidsbemoeienis c.q. -zorg te zijn. Met één uitzondering: de zorg voor de jeugd. Hier manifesteerde zich als eerste de gedachte dat sociaal-culturele «aanpassing» noodzakelijk was, wilde de sociaal-economische ongelijkheid zich niet nog generaties lang voortzetten. Dit leidde tot aandacht voor op aanpassing gerichte opvoedingsondersteuning. In de tweede helft van de jaren negentig werd dit een veel algemener geluid: de sociaal-culturele «eigenheid» van allochtonen is in het laatste decennium steeds meer gaan gelden als risico voor gebrekkige integratie. Bovendien werd hun culturele «anders zijn» ook als problematisch beschouwd omdat binnen hun gemeenschappen vrouwen en homoseksuelen geen gelijkwaardige positie hadden. Tenslotte werd culturele eigenheid meer en meer opgevat als een bedreiging voor de cohesie in de samenleving. Uiteindelijk werd Cultuur daarmee, ook los van de mogelijke effecten op de sociaal-economische positie van migranten, een zelfstandige kwestie in zowel het publieke als het politieke debat. Sociaal-cultureel en sociaal-economisch waren dus weer (deels) ontkoppeld, net zoals aan het begin.

Maar dit keer ging het niet meer om het behoud van de «eigen identiteit», maar veeleer om de wens dat migranten zich zouden aanpassen aan «de Hollandse normen en waarden».

Schematisch samengevat:

Beleidsvisies op de verbanden tussen sociaal-culturele positie en sociaal-economische positie in de loop van de tijd



Wat vermag de rijksoverheid?

Welke ambities heeft de overheid in algemene zin in de loop van de voorgaande dertig jaar geformuleerd op het terrein van het integratiebeleid? Waren de doelstellingen bescheiden of, in het licht van de mogelijkheden van dat moment, als ambitieus te kwalificeren? Met andere woorden: hoe verhielden de doelstellingen zich tot de voorhanden zijnde instrumenten? Deze vraag zal worden uitgewerkt voor de drie onderzochte terreinen. Wat valt er over de verhouding tussen doelstellingen en middelen op die terreinen te zeggen?

De maakbare samenleving en de maakbare migrant

We constateerden eerder dat veel verschuivingen in het debat over minderheden samenhangen met algemenere verschuivingen in het politieke klimaat. Zo valt de WRR-nota in 1989 niet uit de toon in een klimaat waarin in bredere zin wordt gesteld dat de verzorgingsstaat mensen afhankelijk en passief maakt («doodgekuffeld»). Alleen de kritiek op de gedachte van de «maakbare samenleving», die op veel terreinen mede aanleiding heeft gegeven voor een meer bescheiden opstelling van de overheid («de terugtrekkende overheid»), lijkt weinig effect te hebben gehad op de ambities van het integratiebeleid. Weliswaar moeten allochtone organisaties en/of individuele migranten meer eigen verantwoordelijkheid gaan dragen, de beleidsvoornemens blijven de ambitie ademen van een door de politiek maakbare multiculturele samenleving. Deze gedachte van een samenleving die zich laat veranderen door gericht overheidsbeleid vinden we in alle periodes terug.

Voorzover het beleid volgens tussentijdse evaluaties niet effectief (genoeg) was, was intensivering van het beleid bijna altijd het antwoord van de politiek. Ook partijen die recentelijk twijfelen aan de effectiviteit van het gevoerde minderhedenbeleid (bijvoorbeeld de SP en de LPF), pleiten niet zozeer voor het afzien van verder beleid maar voor ander beleid. Of het nu gaat om aanpassing aan «Nederlandse» normen en waarden of om het bestrijden van segregatie in wonen en onderwijs, de politiek had en heeft stevige doelstellingen op het gebied van immigratie en integratie.

We kunnen dus op grond van het bronnenonderzoek constateren dat er niet zozeer sprake is van verdeeldheid over het principe van overheidsbemoediging met vraagstukken van integratie; wel is er de nodige discussie wát ze moet doen.

In het debat over minderheden wordt niet alleen de samenleving maakbaar geacht, maar ook de migrant. Zeker waar het gaat om de recente wending in het debat, waarin door verschillende politieke stromingen wordt aangedrongen op het zich meer aanpassen van migranten aan «de Nederlandse waarden en normen» door migranten, worden culturele identiteiten niet alleen als veranderlijk maar ook als veranderbaar opgevat.

Het in het maatschappelijk debat opklinkende verwijt dat de politiek zich te weinig zou hebben bekommerd om de ernst van de integratieproblematiek, bleek op grond van het bronnenonderzoek weinig hout te snijden. Wie de ambitieuze en vaak ook royale doelstellingen van het beleid tot zich neemt (zie deelstudie 1) kan niet anders concluderen dan dat de overheid veel wilde omdat er blijkbaar in haar ogen veel mis was.

Dat vervolgens de effectiviteit van het geplande en (deels) uitgevoerde beleid soms te wensen overliet, verklaart waarschijnlijk meer van de maatschappelijke onvrede dan een veronderstelde afwezige *sense of urgency*.

Dit gevoel van urgentie ontbrak wél als het ging om de zorgen van sommige autochtone inwoners die hun wereld in hoog tempo zagen veranderen. De politiek leek daarin minder geïnteresseerd, anders dan in termen van het voorkomen van discriminatie en het verbeteren van interetnische verhoudingen.

De nationale overheid was terdege doordrongen van de grote achterstandsproblemen van migranten en ontwikkelde op talloze terreinen beleid. Het formuleren van meer, nieuw en verdergaand beleid stond hierbij niet altijd in verhouding tot de middelen waarover de nationale overheid beschikte of beschikt, vandaar ook de kwalificatie «ambitieuze». In het algemeen gesproken tekent zich de volgende paradox af: terwijl de effectieve invloed van de overheid op verschillende maatschappelijke terreinen in de afgelopen decennia (bedoeld of onbedoeld) is afgenomen, werden de beleidsambities opgevoerd. Ging het bij het onderwijs in eerste instantie vooral om de evenredigheidskwestie, dus achterstandsbestrijding, met het ook vanwege sociale motieven problematiseren van het ontstaan van zwarte en witte scholen is er een beleidsdoelstelling bijgekomen (de gemengde school), waar relatief weinig beleidsinstrumenten bij voorhanden zijn. Hetzelfde geldt voor het volkshuisvestingsbeleid. Vanaf de nota stedelijke vernieuwing heeft de overheid een aantal zeer ambitieuze doelstellingen over gedifferentieerde en sociaal cohesieve wijken geformuleerd, terwijl haar sturingsmogelijkheden eerder zijn af- dan toegenomen.

Als we kijken naar de instrumenten die de overheid ter beschikking heeft dan ontstaat het volgende beeld. Op het terrein van arbeid en inkomen valt op dat de overheid altijd al over relatief weinig middelen beschikte en veel overliet aan de sociale partners. De enige wet, waartoe het parlement (VVD, GroenLinks, D66) op dit terrein het initiatief nam, de Wet BEEA, werd binnen enkele jaren afgezwakt en ingewisseld voor de Wet Samen, met duidelijk minder bevoegdheden voor de overheid om in te grijpen in het particuliere bedrijf. De introductie van marktwerking in de reïntegratie van WAO'ers (het uitbesteden van reïntegratieactiviteiten) heeft de overheid deels de mogelijkheid ontnomen om zelf toe te zien of er werk wordt gemaakt van de reïntegratie van alle groepen, inclusief allochtonen. Op het terrein van de volkshuisvesting werd de invloed van de overheid (nationaal en lokaal) op de woningcorporaties, de woningbouwproductie en de woningtoewijzing («aanbodmodel») het laatste decennium geringer. Ten slotte gingen en gaan er steeds meer stemmen op om het onderwijs minder te reguleren vanuit Zoetermeer, terwijl de zeggenschap van de overheid, bijvoorbeeld met betrekking tot de vrije schoolkeuze van ouders, zoals bekend, al miniem is. De overheid is niet de «baas» van het bijzonder onderwijs; deze vorm van organisatie op basis van identiteit is bij wet verankerd.

Voor de duidelijkheid: op basis van het bronnenonderzoek wordt in dit bestek vanzelfsprekend geen oordeel geveld over de vraag over welke instrumenten de Nederlandse overheid in het integratiebeleid op de genoemde terreinen zou moeten beschikken. Hier wordt slechts geconstateerd dat de middelen achterblijven bij de ambities. Ambities die groeien wanneer er in somberder termen over het integratieproces wordt gesproken. Op de onderzochte terreinen zijn er echter niet of nauwelijks

wetten aangenomen of andere instrumenten ontwikkeld die bij deze nieuwe ambities passen.

Anders gezegd: de maakbaarheidskritiek mag dan voorbij zijn gegaan aan het terrein van de integratie, de terugtrekkende overheid heeft op de onderzochte terreinen de facto wel minder te zeggen gekregen, terwijl de doelstellingen op integratiegebied niet zijn getemperd. Hierdoor is de kloof tussen doelstellingen en instrumenten in de loop van de tijd verder gegroeid. Zoals ook uit de volgende terreinbeschrijvingen moge blijken.

Arbeid en inkomen

In de beschouwing over de resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van werk en inkomen is beargumenteerd hoe «de economie» (arbeidsmarkt en structuurveranderingen in de economie) beperkingen oplegt aan de mogelijkheden om te sturen vanuit de overheid: bij een krappe arbeidsmarkt wordt bijvoorbeeld sneller voldaan aan de doelstelling van evenredige arbeidsdeelname door allochtonen dan bij een ruime. Het effect van de Wet Samen als beleidsinstrument van het integratiebeleid van de rijksoverheid is, vergeleken met de macro-economische ontwikkelingen, slechts beperkt.

Uit de analyse van met name het arbeidsmarktbeleid bleek niettemin dat de overheid op een aantal punten wel degelijk doelstellingen formuleerde waarbij ook middelen voorhanden waren. Zo verbeterden de hulpbronnen van en voor migranten op de arbeidsmarkt. Op het cruciale punt van de in- en uitsluitingsmechanismen (cruciaal omdat migranten achteraan staan in een imaginaire arbeidsrij) heeft de overheid echter weinig krachtig beleid gevoerd en zichzelf ook geen instrumenten in handen gegeven om op te kunnen treden. Veel wordt overgelaten aan de sociale partners (wat soms overigens wél tot ambitieuze plannen heeft geleid zoals in het geval van het MKB), veel aan uitsluitend werkgevers – zoals de selectie van personeel – en steeds meer aan de markt (zoals de al genoemde reïntegratie). De kloof tussen doelstellingen en middelen is groot- hetgeen meer zichtbaar is in tijden van laag- dan hoogconjunctuur. In het deelonderzoek over inkomen is eveneens geconstateerd dat het integratiebeleid nauwelijks van invloed is op de kansenstructuren die de inkomenspositie van werkende allochtonen en de mate van uitkeringsafhankelijkheid (mede) bepalen: het loopbaanbeleid en beloningsbeleid van werkgevers. Aangetoond is dat ook hier sprake is van in- en uitsluitingsmechanismen die in het nadeel van allochtonen kunnen werken. Het integratiebeleid heeft in dezen evenmin een corrigerende rol van betekenis gespeeld.

Dit betekent nog niet dat het beleid ineffectief is geweest. Sterker nog, in de deelstudie over Werk en Inkomen concluderen we op grond van een evaluatie van allerhande maatregelen dat «in grote lijnen kan worden geconstateerd dat het beleid, weliswaar in wisselende mate en met wisselend succes, gericht is geweest op beïnvloeding van de clusters van factoren die verantwoordelijk zijn voor de (relatieve) arbeidsmarktpositie van allochtonen. In dit opzicht heeft het beleid wel degelijk positieve betekenis gehad.» Problematisch blijft echter dat de overheid op een aantal kerninstituties weinig greep heeft gehad: «de onevenredigheid in uitkeringen is te verklaren uit de arbeidsmarktwerking en de (geringere) hulpbronnen waarover allochtonen beschikken, in dit geval bijvoorbeeld hun mate van institutionele redzaamheid. Ook de inrichting en werking van het socialezekerheidsstelsel heeft invloed. We stuiten hiermee weer op in- en uitsluitingsmechanismen binnen de kerninstituties van de Nederlandse samenleving. Het integratiebeleid heeft hierop onvoldoende

invloed gehad, wat meeverklaart waarom de beleidsdoelstellingen niet zijn bereikt en evenredigheid niet is gerealiseerd.»

Onderwijs

Ten aanzien van het onderwijs kan worden geconcludeerd dat het integratiebeleid onvoldoende invloed heeft gehad om de hoofddoelstelling, evenredigheid in onderwijsdeelname, te bereiken. Veel van het beleid was en is gericht op het verbeteren van de hulpbronnen van allochtone leerlingen, bijvoorbeeld door middel van gezinsgerichte stimulering en speciale programma's voor Nederlands als tweede taal. De in- en uitsluitingsmechanismen die zich in het onderwijs zélf voordoen bleken moeilijker beïnvloedbaar. Zo zijn de extra middelen uit de gewichtenregeling met name ingezet voor de (te) weinig effectief gebleken klassenverkleining, en wordt pas recent meer aandacht besteed aan structurele kwaliteitsverbetering, vooral in de onderbouw van het basisonderwijs. Ondanks lokale successen, is het beleid er niet in geslaagd om van concentratiescholen een pedagogische voorhoede te maken. Mede door de decentralisering van het onderwijs ontbraken ook de sturingsmogelijkheden hiertoe.

Daarnaast hebben zich veelal buiten het integratiebeleid om algemene stelselwijzigingen en ontwikkelingen in het onderwijs voorgedaan, waardoor het onderwijs als kansenstructuur mede of extra in het nadeel van allochtone leerlingen kan hebben gewerkt. Te noemen valt de basisvorming en de schaalvergroting, evenals het reeds genoemde verschijnsel van concentratiescholen en het toegenomen leerkrachttekort. De invloed van het integratiebeleid op het onderwijs als kansenstructuur is feitelijk zeer gering geweest.

Het intercultureel onderwijs is sinds het begin van de jaren tachtig tot ontwikkeling gekomen en in 1985 bij wet verankerd. Sinds 1985 vormt het intercultureel onderwijs dan ook geen onderdeel meer van het integratiebeleid, maar van het reguliere onderwijsbeleid. De doelstellingen zijn in de wet slechts globaal geformuleerd en niet operationeel gemaakt. «De inspectie is voor wat het toezicht betreft op de naleving van de wet met bijna lege handen op pad gestuurd» zo stelt Fase (1997, p. 69). Afgezien hiervan zijn ook in dit verband door de decentralisering de sturingsmogelijkheden beperkt.

In de termen van het door ons in de deelstudie Onderwijs gebruikte analysemodel heeft het integratiebeleid/onderwijsbeleid zich meer gericht op de hulpbronnen van allochtone leerlingen en hun omgeving dan op de in- en uitsluitingsmechanismen en op het onderwijs als kansenstructuur. De invloed op het laatste is het geringst geweest, zo mag worden gesteld. Het is aannemelijk dat dit gevolgen heeft gehad voor de beleidsresultaten. Concreet: het voortbestaan van onevenredigheid is mede veroorzaakt door het grotendeels ongemoeid laten van het onderwijs als kansenstructuur en van het beperkte effect van pogingen om de in- en uitsluitingsmechanismen te beïnvloeden. Het is dus aannemelijk dat het beleid wel enig effect heeft gehad (want hulpbronnen zijn bepaald niet onbelangrijk) maar de effectiviteit zou kunnen toenemen als ze op andere centrale factoren haar invloed zou doen gelden.

Wonen, sport en recreatie

In de jaren tachtig had het volkshuisvestingsbeleid ambitieuze doelstellingen: «Wie het geheel van sturingspogingen met welke bedoelingen dan ook overziet, valt het op dat de gedachte dat vestigingsprocessen van

mensen te sturen zijn, dat een bepaalde bevolkingssamenstelling maakbaar is, voortdurend leefde in de volkshuisvesting» (Jansen, 2000, p. 137). Deze gedachte leefde het sterkst op lokaal niveau. Het Rijk temperde niet zozeer de doelstellingen maar wees gemeenten er wel bij voortdurend op dat sturing op etniciteit niet geoorloofd is. De ambitieuze doelstellingen moesten worden bereikt door indirecte sturing (optimale woonruimteverdeling leidend tot deconcentratie van migranten). Per saldo was specifiek beleid gericht op migranten zo goed als onmogelijk. Zoals geschetst in rapport 4 betekende dit niet dat de doelstellingen van het beleid daardoor niet werden gehaald. Integendeel, door te realiseren dat migranten onderdeel werden van het algemeen geldende volkshuisvestingsbeleid en hen «toe te laten» tot de sociale huursector werden belangrijke doelstellingen van het beleid gerealiseerd. Hoewel er nog achterstanden bestaan (met name bij Turken en Marokkanen) heeft dit beleid na verloop van tijd vruchten afgeworpen. Migranten werden door de aanvankelijk afhoudende sociale huursector uiteindelijk massaal opgenomen en konden door het gebruik van individuele huursubsidie en deels ook door de verhuizingsdynamiek rond stadsvernieuwing verder integreren op de woningmarkt. Dit succes leidde echter tot nieuwe problemen c.q. politieke ambities in de jaren negentig. De relatief hoge concentratie van migranten in naoorlogse woonwijken met veel sociale huurwoningen staat nu hoog op de politieke agenda: zij wordt zowel als oorzaak als illustratie van de stagnerende integratie gezien. Terwijl de overheid qua instrumenten en invloedsmogelijkheden in de jaren negentig op volkshuisvestingsgebied een drastische stap terugzette, werden de nieuwe ambities, met name op het terrein van de stedelijke vernieuwing, opgeschroefd. Dat de overheden (en corporaties) de greep op de vraagzijde (toewijzing) kwijt raakten, impliceerde echter dat de instrumenten hoofdzakelijk beperkt bleven tot de aanbodzijde: het bouwen van nieuwe, andersoortige (koop)woningen in deze wijken moest volgens de beleidsmakers uiteindelijk leiden tot een andere bevolkingssamenstelling. Deze indirecte sturing ging overigens met hoge streefcijfers in termen van te slopen en te verkopen huurwoningen gepaard. Het accent lag de laatste jaren in het woonbeleid dus niet zozeer op de aanpak van het subject (de maakbare migrant) als wel op de maakbare wijk, de veranderbare woningvoorraad (object). Terwijl de sturingsmogelijkheden verder afnamen (uitvoerende organisaties kregen meer zelfstandigheid, het Rijk voerde vooral een regierol, met toezicht op prestaties en met stimuleringsgelden waarvan een multipliereffect werd verwacht) ontpopten zich in de jaren negentig en daarna grote wijkambities.

In het sport- en recreatiebeleid staan twee doelstellingen boven aan de politieke agenda met betrekking tot allochtonen en integratie: verhogen van de deelname én integratie door (verhoogde) participatie. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat beide doelstellingen slechts langzaam worden gerealiseerd en dat er serieuze twijfels rijzen over hun verdere realiseerbaarheid. Zo blijkt niet iedereen te willen sporten, en ook niet iedereen wil dit altijd gemengd (autochtoon/allochtoon) doen. Los van de voorkeuren om wel of niet te sporten en te recreëren en in welk verband, is het van belang om vast te stellen dat de mogelijkheden van het beleid om dit te beïnvloeden beperkt zijn, want voornamelijk indirect. Of en in welke mate allochtone Nederlanders in hun recreatienetwerken in de toekomst ook meer autochtonen zullen tegenkomen hangt namelijk sterk af van een aantal structurele kenmerken: hun opleidingsniveau en hun werkervaring. Hoe «hoger» de opleiding en het niveau van het werk, hoe meer gelegenheid om autochtone Nederlanders tegen te komen met wie

vriendschapsbanden kunnen worden opgebouwd. Veranderingen in de *structurele* situatie blijken vooraf te gaan aan *culturele* verschuivingen – een belangrijke conclusie in een tijd waarin het beleid zich meer begint te buigen over culturele aspecten. Culturele integratie kan pas plaatsvinden wanneer er ook in directe contacten *kennis* wordt opgedaan van de Nederlandse samenleving en er *kennissen* gemaakt kunnen worden. In die zin moet er, zo leert het bronnenonderzoek, van de vrijetijdsbesteding niet teveel worden verwacht, juist omdat grotendeels in andere sferen wordt bepaald wie men kent, met wie men vriendschappen kan opbouwen (ook al wordt ook de vrije tijd zelf voor het aangaan van vriendschappen langzamerhand iets belangrijker).

Op basis van het bronnenonderzoek concluderen we dat de tendens om veel te verwachten van de vrije tijd, ook al omdat het integratieproces in de sferen van arbeid, onderwijs en huisvesting soms moeilijk verloopt, waarschijnlijk tot teleurstellingen zal leiden. Culturele integratie blijkt sterk afhankelijk te zijn van structurele integratie. Bovendien manifesteert de «menging», die vanwege functionele noodzaak op scholen en werk optreedt, zich minder vanzelfsprekend in vrijetijdscontacten gebaseerd op verwantschap, vertrouwdsheid, affiniteit en affectiviteit. De conclusie lijkt te moeten luiden dat het sportbeleid een te grote broek aantrekt wanneer het zich meer wil richten op bevordering van sociale integratie dan op stimulering van sportdeelname. In de eerste plaats is het de vraag óf sport integrerend werkt (Boonstra en Veldboer, 2003); in de tweede plaats is het de vraag wat de overheid hierin *kan* sturen, gelet op de voorkeuren van betrokkenen, voorkeuren die de vrije tijd betreffen, een terrein waarop de overheid slechts bij uitzondering intervineert. Bijdragen aan verhoging van sportdeelname van migranten, wanneer deze achterblijft door bijvoorbeeld financiële beperkingen of andere tekortschietende hulpbronnen, lijkt de best begaanbare weg.

Functionele en territoriale decentralisatie

Sturing op het terrein van het integratiebeleid geschiedt vanaf de jaren tachtig volgens het beginsel van complementair bestuur. «Dit betekent dat bevorderd wordt, dat alle betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bijdragen aan een intensieve en samenhangende aanpak. Het zwaartepunt bij de invulling en uitvoering van beleid ligt doorgaans bij gemeenten», zo stelt de *Contourennota Etnische Minderheden* (1994, p.23). «De rijksoverheid concentreert zich op haar beurt op het scheppen van voorwaarden voor een betere en meer effectieve aanpak van de problematiek. Hiervoor dient zij te beschikken over goede informatie- en monitorsystemen. Daarnaast heeft de landelijke overheid een «regulerende en controlerende taak» (Idem).

Het sturingsprincipe van functionele en territoriale decentralisatie geldt zowel voor de arbeidsmarkt en voor huisvesting, als voor het onderwijs. In de drie rapporten hebben we stilgestaan bij het samenspel tussen verschillende overheidsniveaus en de verhouding tussen overheden enerzijds en maatschappelijke instellingen anderzijds. Vanzelfsprekend zijn deze drie terreinen door hun uiteenlopende geschiedenissen moeilijk onderling vergelijkbaar, maar één aspect springt in het oog: omdat de zeggenschap van de overheid op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt én wonen relatief beperkt is, worstelen met name de lagere overheden in Nederland met hun rol. Zij worden wel geacht om de «regie» te voeren – zeker ook bij de integratie van nieuwkomers – maar de samenwerking met private en semi-publieke partijen moet geschieden op basis van vrijwilligheid en kan niet worden afgedwongen.

In de gespreide verantwoordelijkheid die de drie onderzochte terreinen kenmerkt, kan de eindverantwoordelijkheid zoek raken. Met name de overheid zit hier in een ingewikkeld parket. Steeds vaker wordt immers geroepen om verantwoording en afrekening. Maar als voor het behalen van resultaten «derden» noodzakelijk zijn zonder dat de overheid formeel iets over hen te zeggen heeft, waarop kan de overheid dan worden afgerekend? Is de overheid verantwoordelijk als er witte en zwarte scholen ontstaan of als andere in- en uitsluitingsmechanismen hardnekkig blijken? Of heeft een deel van de scholen zich te weinig ingespannen om migrantenkinderen binnen de muren te halen en zich aan hun specifieke noden aan te passen? Hebben de sociale partners werkelijk hun verantwoordelijkheid genomen om de onevenredig hoge werkloosheid onder migranten aan te pakken? Welke rol hebben Rijk, gemeenten, CWI's en sociale diensten hierin gespeeld? Met welke verantwoordelijkheid? Hebben corporaties migranten gelijke kansen op huisvesting gegeven? En zo niet, kan de gemeente daar dan iets aan doen?

Het bronnenonderzoek heeft laten zien dat sprake is van algemene maatschappelijke ontwikkelingen die het beleid kunnen doorkruisen zonder dat de overheid hier (veel) invloed op uit kan oefenen (de economische conjunctuur, de vergrijzing, individualisering, e.d.). Daarnaast zijn er actoren met een aanwijsbare invloed die buiten de jurisdictie van de overheden – lokaal en nationaal vallen. Zij zijn weliswaar onderdeel van het noodzakelijke instrumentarium om de hooggespannen doelstellingen te verwezenlijken, maar de overheid heeft nauwelijks greep op deze functionele partners. Niettemin heeft de overheid op een aantal onderdelen haar beleidsdoelstellingen deels weten te realiseren. Hoogste tijd voor afrondende beschouwingen over samenhang, consistentie en succes.

HOOFDSTUK 6. SAMENHANG EN CONSISTENTIE

Vanaf 1982 is er op de «sociaal-economische» deelterreinen onderwijs, werk en inkomen en volkshuisvesting een samenhangend en consistent integratiebeleid gevoerd met betrekking tot de volgende gemeenschappelijke kenmerken:

- geen groepsbenadering, maar overwegend een individuele benadering;
- achterstandsbeleid van allochtonen primair als onderdeel van algemeen achterstandsbeleid;
- inzet: het realiseren van een evenredige kans tot toegang van allochtonen tot onderwijs, werk en inkomen en volkshuisvesting;
- verhoging van toegankelijkheid van algemene voorzieningen.

Werk & inkomen

De hoofddoelstelling van het integratiebeleid van het ministerie van SZW is in de loop der jaren ongewijzigd gebleven: de positie van minderheden op de arbeidsmarkt versterken en bijgevolg uitstroom uit de sociale zekerheid bewerkstelligen. Bij de realisatie van de hoofddoelstellingen geeft het ministerie van SZW voorrang aan de bevordering van arbeidsparticipatie. De hoofddoelstelling van het betrokken beleid luidt dat allochtonen *naar evenredigheid* moeten deelnemen aan het arbeidsproces. Deze evenredigheidsdoelstelling werd eerst vastgelegd in de Wet BEAA (Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname van Allochtonen) en later in de Wet Samen (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden).

Een tweede consistente factor in het integratiebeleid op het deelterrein van werk vormt de nadruk op afspraken en convenanten van de sociale partners (functionele decentralisatie), ondersteund door wetgeving (eerst Wet BEAA, later de Wet Samen).

De samenhang in het integratiebeleid is van meet af aan een aandachtspunt geweest in het beleid van het ministerie van SZW. In de eerste nota Werk en Minderheden (1992, p.10) wordt de noodzaak van horizontale samenhang (tussen departementen) en verticale samenhang (zowel tussen sociale partners en Rijk als tussen Rijk en gemeenten) benadrukt:

Ook in het plan van aanpak arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003 wordt het belang van samenhang en samenwerking benadrukt: maatregelen moeten worden getroffen om de samenhang en samenwerking tussen verschillende actoren te verbeteren (met name G25), om een integrale aanpak ook in de praktijk verder van de grond te krijgen. Hoewel in de genoemde zin samenhang in het beleid is nagestreefd, zij hier nog eens herhaald dat het integratiebeleid feitelijk een relatief beperkte invloed heeft gehad op het realiseren van evenredigheid in werk, inkomen uit werk en uitkeringsafhankelijkheid. Van een (samenhangend) beleid gericht op het aanpakken van alle centrale, voor allochtonen nadelig uitwerkende, in- en uitsluitingsmechanismen kan niet gesproken worden.

Onderwijs

De hoofddoelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid is in de afgelopen dertig jaar consistent geweest. Een kernelement van het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs is de bevordering van evenredige onderwijsdeelname. Met evenredige deelname aan het onderwijs wordt bedoeld op een positie van allochtone leerlingen die

vergelijkbaar is met die van leerlingen met dezelfde achtergrondkenmerken: het gaat dus om het opheffen van onderwijsachterstand van allochtone ten opzichte van autochtone jongeren van dezelfde leeftijd, hetzelfde geslacht en in ieder geval dezelfde SES-kenmerken (geoperationaliseerd als het opleidingsniveau van de ouders).

Van consistentie is minder sprake als het gaat om de doelstellingen met betrekking tot Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur. De doelstellingen veranderen in de loop van de tijd, van taal- en cultuurbehoud gericht op het mogelijk houden van terugkeer, naar onderwijs met het oog op opgroeien in de Nederlandse samenleving. Na 1985 wordt het accent verlegd naar het taalonderwijs (OALT) en sinds 1992 worden alleen hiervoor nog faciliteiten beschikbaar gesteld. Culturele elementen worden namelijk geacht, in de vorm van intercultureel onderwijs, onderdeel uit te maken van het reguliere onderwijsaanbod. Niettemin kunnen ook met het OALT nog uiteenlopende doelen worden beoogd, van meer cultuurpolitieke (in de eigen taal kennis opdoen van de eigen cultuur) tot ondersteuning van verwerving van het Nederlands.

Mede door de decentralisering kon op de keuze van doelstellingen van rijkswege geen invloed meer worden uitgeoefend. Overigens bleek al in 1992 dat de verwerving van het Nederlands niet bespoedigd werd door het eigen taalonderwijs. Niettemin bleef het tweesporenbeleid gehandhaafd. Het intercultureel onderwijs heeft slechts kortstondig deel uitgemaakt van het integratiebeleid, zodat uitspraken in termen van consistentie van dit beleid feitelijk niet opportuun zijn. Wel kan gesteld worden dat er sprake is van consistentie doordat integratiebeleid in dit opzicht tot doelstelling van het reguliere beleid is verheven, al is dit beleid niet of nauwelijks doorgedrongen tot scholen met een relatief gering aandeel allochtone leerlingen.

Ook een ander «sociaal-cultureel» aspect van het onderwijs krijgt in de loop van de tijd wisselende aandacht: de scheiding tussen witte en zwarte leerlingen, het ontstaan van witte en zwarte scholen. In het landelijk beleid is het pas recentelijk tot een echt beleidsissue geworden. Hierbij speelt de vraag waarom zwarte (en witte) scholen (on)gewenst zijn: vanwege cognitieve aspecten en/of sociale aspecten?

In de afgelopen dertig jaar is er in het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs ondanks de ingewikkelde bestuurlijke verantwoordelijkheid consequent sprake geweest van een combinatie van landelijke stimulering én lokale aanpak, waarbij het zwaartepunt verschoven is naar een lokale aanpak via gemeenten (territoriale decentralisatie) en scholen (functionele decentralisatie): van onderwijsstimulering in stadsvernieuwingengebieden, via een gebiedenaanpak binnen het onderwijsvoorrangsbeleid naar het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid.

Wat betreft het beleid gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden, kan geconstateerd worden dat door de rijksoverheid via landelijke beleidskaders en stimuleringsprogramma's samenhang in integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs is gerealiseerd. Tegelijk moet geconcludeerd worden, dat van een systematische samenhang tussen het achterstandsbeleid en het beleid gericht op de ontwikkeling van de eigen taal en op intercultureel onderwijs geen sprake is geweest. Hoewel enige samenhang wel is beoogd, met name tussen het eigen taalonderwijs en achterstandsbestrijding, lijken de verschillende onderdelen van het integratiebeleid toch vooral naast elkaar te hebben gefunctioneerd. Over de vraag hoe deze beleidsonderdelen op elkaar hebben ingewerkt en in welke mate zij elkaar hebben versterkt dan wel verzwakt, is het laatste woord nog niet gezegd. Nader vervolgonderzoek zou hier op zijn plaats zijn.

Wonen en recreëren

In het wonen is de doelstelling van evenredigheid, in de zin van gelijke kansen voor migranten op de woningmarkt, de afgelopen decennia consequent volgehouden. Deze gelijke kansen zouden moeten worden bereikt door de vergroting van de toegankelijkheid van het woningaanbod (met name sociale huurwoningen). Gedurende (bijna) de gehele onderzochte periode heeft de landelijke politiek ook benadrukt dat geen sprake kon zijn van een spreidingsbeleid van migranten. Zij zouden als individuele woningzoekenden moeten worden behandeld, ongeacht hun etnische achtergrond. Er was dus consistentie in de overtuiging dat dit diende te geschieden door middel van algemeen beleid (met name IHS en woningverdeling op niet-discriminatoire wijze). Het kabinet-Balkenende I is tot op zekere hoogte een breuk met dit beleid omdat voor het eerst beleid wordt aangekondigd in termen van groepen: migranten wonen te geconcentreerd en het beleid wil dit door gerichte maatregelen tegengaan.

HOOFDSTUK 7. HET RELATIEVE SUCCES VAN HET INTEGRATIEBELEID

De vraag naar het succes van het integratiebeleid kan niet ondubbelzinnig worden beantwoord, we constateerden dat eerder. Er kunnen immers successen geboekt zijn gelet op de doelstellingen van het beleid, zonder dat (aangetoond kan worden dat) het beleid hieraan in oorzakelijke zin heeft bijgedragen. Het kan ook zijn dat de doelstellingen niet gehaald zijn, maar dat betekent nog niet meteen dat het geformuleerde beleid dus geheel en al gefaald heeft. Misschien waren de tegenkrachten domweg te groot of waren doelstellingen van het beleid onrealistisch ambitieus geformuleerd.

We gaan eerst in op de vraag of en, zo ja, in hoeverre de doelstellingen op de drie onderscheiden terreinen zijn gehaald. In tweede instantie staan we stil bij de vraag in hoeverre dit te danken is aan het overheidsbeleid.

Zijn de doelstellingen gerealiseerd?

In het integratiebeleid van de rijksoverheid heeft het opheffen van de sociaal-economische achterstand centraal gestaan. Alle resultaten in ogenschouw nemend, kunnen we constateren dat een deel van de in de tijd geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Het verkleinen van de achterstand is met name gelukt op het terrein van het onderwijs; de evenredigheidsdoelstelling is op het terrein van werk & inkomen minder gehaald. Op het terrein van het wonen zijn veel doelstellingen gerealiseerd; de huisvestingssituatie van migranten is aanzienlijk verbeterd, zowel in absolute als relatieve zin.

We spreken ook van een behoorlijk mate van doelstellingenrealisatie omdat succes op het ene terrein mogelijk meer van belang is dan op het andere. Aangezien succes binnen het onderwijs de sleutel lijkt voor het verder slagen van het integratieproces, zijn de overwegend positieve resultaten in het onderwijs van extra betekenis. Opleiding is de belangrijkste factor voor sociale mobiliteit in onze samenleving. Het verkleinen van de achterstand bij allochtone achterstandsgroepen geeft hoop voor de toekomst, ook al geeft een identiek opleidingsniveau voor allochtonen nog steeds geen garantie op een zelfde baankans als autochtonen hebben (vanwege de imaginaire arbeidsrij). Onder de laagopgeleiden was bijvoorbeeld de werkloosheid in 2001 bij autochtonen 4% en bij de allochtonen 11%, terwijl onder de hoogopgeleiden de percentages respectievelijk 2% en 5% zijn. Hieruit kan enerzijds worden afgeleid dat migranten nog steeds minder kansen hebben en dat onderwijsbeleid alleen niet zaligmakend kan zijn. Maar anderzijds blijkt uit deze cijfers duidelijk dat een hogere opleiding voor zowel autochtonen als allochtonen betere baankansen biedt.

Deze kansen op een goede baan en een hoger inkomen zijn op hun beurt weer van belang voor verbetering van de huisvestingssituatie en het doorbreken van woonsegregatie (witte en zwarte buurten). Uit het bronnenonderzoek bleek dat mobiliteit in het wonen primair een kwestie is van sociaal-economische kansen. De relatieve stijging van migranten in, eerst, het onderwijs en, vervolgens, de arbeidsmarkt heeft als resultaat gehad dat er in de concentratiewijken geen groepen van permanente «achterblijvers» bestaat, ook niet onder allochtonen. Wél is het zo dat de nog steeds achterblijvende inkomenspositie van allochtonen ten opzichte van autochtonen een belangrijke belemmerende factor vormt voor migratie uit concentratiewijken naar wittere, kansrijkere, wijken. Daarvoor

moet de ongelijkheid in onderwijs en arbeidsmarkt nog verder worden overwonnen.

Op het terrein van de sociaal-culturele integratie is het beeld gemengd. Het sociaal-culturele integratiebeleid van de rijksoverheid is weinig consistent geweest. Het heeft zich ontwikkeld van een categoriale, op groepsemancipatie gerichte aanpak naar een individuele inburgeringsaanpak. De laatste tijd formuleert de politiek doelstellingen met betrekking tot de gewenste aanpassing van migranten aan «Nederlandse» normen en waarden om het dreigende gevaar van tekortschietende cohesie in de samenleving te keren.

De resultaten hebben geen gelijke tred kunnen houden met de veranderende en soms ook ambitieuze sociaal-culturele doelstellingen in verhouding tot de voorhanden middelen (zo zijn er nog wachtlijsten voor taalcursussen terwijl er zowel voor nieuw- als oudkomers inmiddels taalvereisten zijn geformuleerd). De vele wisselingen en recente aanscherpingen in de sociaal-culturele doelstellingen wijzen bovendien op verdeeldheid over deze doelstellingen, verdeeldheid die we bij sociaal-economische doelen niet tegenkomen. Deze verdeeldheid waar veel autochtonen tegenwoordig aanpassing van migranten aan «Nederlandse» normen en waarden voorstaan, daar ambiëren allochtonen de combinatie van een eigenstandige culturele ontwikkeling met aanpassing waar dit nodig is voor maatschappelijke integratie (Phalet, Vanlotrington, Entzinger, 2000) – maakt de kans op realisatie van de doelstellingen overigens ook niet groter.

De uitspraak in de motie-Marijnissen dat de integratie nog onvoldoende is geslaagd blijkt dus op basis van dit bronnenonderzoek deels correct te zijn: op enkele sociaal-economische onderwerpen en met name op sociaal-cultureel terrein is er een zekere afstand tussen de geformuleerde doelstellingen en de tot op heden bereikte resultaten. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de resultaten vooral daar achterblijven waar recentelijk nieuwe en scherpere doelstellingen zijn geformuleerd. Dit is minder het geval wanneer we de resultaten afzetten tegen eerder in de tijd geformuleerde doelstellingen. De kamercommissie wilde dat de evaluatie werd uitgevoerd op basis van de in de loop van de tijd vastgelegde doelen; de resultaten alleen afmeten aan hedendaagse opvattingen leidt tot een anachronistische beoordeling.

Dat er, vooral op sociaal-economisch terrein, het nodige is bereikt in het licht van de doelstellingen van het integratiebeleid in de loop van de afgelopen dertig jaar, wil bepaald niet zeggen dat «de» integratie is geslaagd. De onvrede aan met name autochtone zijde laat zien dat er nog een lange weg te gaan is. Formeel geredeneerd is dat tot op zekere hoogte een «andere» kwestie, aangezien de overheid zichzelf met betrekking tot de «integratie» van de *autochtone* bevolking in de multiculturele samenleving nooit veel concrete doelen heeft gesteld. Toch kunnen we niet zeggen dat «het» integratiebeleid geslaagd is. Enerzijds hebben we in de empirie gevonden dat de gestelde doelen met betrekking tot achterstandsbestrijding bij *allochtonen* deels behaald zijn, anderzijds maakt de recente onvrede duidelijk dat er geen sprake is van goede verhoudingen tussen bevolkingsgroepen. Hoe kan dat?

Op grond van het bronnenonderzoek en in het licht van de recente politieke turbulentie rijst de vraag of in het verleden de doelen wel voldoende *breed* zijn geformuleerd. Met de wijsheid van het heden kan worden geconstateerd dat het integratiebeleid een zekere eenzijdigheid

heeft gekend omdat de zorgen van autochtone bewoners van o.a. achterstandswijken in 's lands vergaderzaal onvoldoende hebben doorgeklonken. In die zin kent de multiculturele samenleving onmiskenbaar grote problemen en daarnaar verwees o.a. de vaststelling van de motie-Marijnissen dat het integratiebeleid onvoldoende is geslaagd. Het integratiebeleid met betrekking tot migranten mag dan, zo blijkt uit dit bronnenonderzoek, in hoofdlijnen en afgemeten aan de in de loop tijd geformuleerde doelstellingen, op de door ons onderzochte terreinen redelijk «op schema» liggen, daarmee zijn de problemen van de multiculturele samenleving blijkbaar bepaald nog niet opgelost.

Dit betekent dat de kwestie niet alleen is of het in het verleden geformuleerde beleid succesvol is geweest maar ook of dat beleid onvolledig, zo niet beperkt is geweest. Dit aspect dreigt buiten de boot te vallen wanneer het onderzoek naar de onvolkomen integratie zich uitsluitend zou richten op de positieverbetering van migranten op de terreinen van het wonen en sport & recreëren, onderwijs, en arbeid & inkomen.

Op grond van de resultaten van het bronnenonderzoek lijkt het autochtone ongenoegen over de multiculturele samenleving niet voldoende te kunnen worden verklaard door de veronderstelde achterblijvende integratie van migranten op de terreinen van wonen, weten en werken. Deze vaststelling geeft aanleiding voor een volgende vraag: waardoor wordt dat onmiskenbare ongenoegen dan nog meer verklaard? Hoewel beantwoording van deze vraag het bronnenonderzoek te boven gaat, zijn er in onze bevindingen wel aanwijzingen te vinden voor een aanvullende verklaring die relevant kan zijn voor toekomstig beleid. Op de woning- en arbeidsmarkt en binnen het onderwijs was en is sprake van concurrentie tussen mensen en tussen groepen. In deze bronnenstudie valt talloze malen te lezen dat politici tegen bepaalde maatregelen zijn uit angst voor de reactie aan autochtone zijde. Categorieel beleid werd vaak tegengehouden uit bezorgdheid over «raciale spanningen»; migranten hadden lange tijd beperkt toegang tot corporatiewoningen vanwege angst voor «onvrede» bij autochtone bewoners. Recentelijk hebben velen in de media, op straat en in de politiek gesteld dat autochtonen in oude wijken veronachtzaamd zijn door de politiek omdat de aandacht teveel zou zijn uitgegaan naar migranten. Ook nu het beter gaat met sommige migranten, lijken deze sentimenten bepaald niet af te nemen. Mogelijk heeft het recente multiculturele ongenoegen dan ook niet alleen te maken met «achterblijvende» migranten maar ook met het redelijk slagen van delen van de migrantenpopulatie. «Scheve ogen» zullen vooral bestaan bij die autochtonen die zich in hun snel veranderende wijk in de steek gelaten voelen door het beleid: zij ervaren immers de meeste wedijver om schaarse goederen als werk en (huur)woning. In die zin leidt de huidige situatie tot een moeilijke en misschien ook wel sombere vraag: stel dat de positieverbetering van migranten doorzet, is dat wel een voldoende voorwaarde om het autochtone ongenoegen te temperen?

Verbreding van het beleid naar verschillende groepen in moeilijke situaties – zowel naar allochtonen als autochtonen – zou een mogelijk antwoord zijn op de oplopende etnische spanningen en de historische «verwaarlozing» van autochtonen in het integratiebeleid.

Diskwalificatie van het integratiebeleid gericht op allochtonen als zou het geheel en al mislukt zijn, wordt niet door de feiten gestaafd. Ook de stelling dat er teveel beleid is gevoerd en dat minder of geen beleid beter ware geweest, spoort niet met de feiten. Mogelijk is er eerder te weinig

beleid geweest, met name met betrekking tot het multicultureel samenleven in straten, wijken, fabrieken, kantoren, disco's en schoollokalen.

Welke rol heeft het beleid gespeeld in de realisatie van resultaten?

Eenzijds blijkt uit de bronnenstudie dat de overheid een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van resultaten. Zowel op het gebied van de arbeidsmarkt, het onderwijs als de woningmarkt kon in de deelstudies vrij nauwkeurig worden aangegeven waar de overheid op welke manier heeft bijgedragen (en ook waar de overheid niet bijdroeg omdat zij het niet wilde of omdat het buiten haar macht lag). Anderzijds bleek de overheid soms slechts over beperkte instrumenten te beschikken, zeker in het licht van de door haar geformuleerde doelstellingen. In die gevallen is duidelijk dat het aan andere factoren heeft gelegen wanneer de doelstellingen eventueel toch zijn bereikt (conjunctuur, ambitie van migranten, ondersteuning door vrijwilligers, e.d.).

De laatste constatering maakt ook meteen duidelijk dat de resultaten, waar het de verbeterde positie van migranten betreft, kwetsbaar kunnen zijn. Bijvoorbeeld in tijden van economische stagnatie zou kunnen blijken dat de overheid niet over de middelen beschikt om in te grijpen en bij te sturen. Op de drie onderzochte terreinen is de overheid bovendien in hoge mate afhankelijk van de bereidwilligheid van anderen in het bereiken van resultaten: de sociale partners, het onderwijsveld en de woningcorporaties.

Een andere conclusie die wij trekken is de volgende. Voorzover de geformuleerde doelstellingen niet zijn gerealiseerd (en voorzover dit niet ligt aan «verschuivende» doelstellingen) lijkt dit eerder te zijn veroorzaakt door de kloof tussen hooggestemde doelstellingen en relatief beperkte instrumenten waarover de overheid beschikt dan door interne inconsistentie in beleidsdoelstellingen. Het achterstandenbeleid was immers redelijk consistent over de terreinen van het weten, werken en wonen heen. Niet verkoking van het beleid is de boosdoener van bij de doelstellingen achterblijvende resultaten maar veeleer de kloof tussen doelen en instrumenten per terrein. Het is onder andere de grote afhankelijkheid van de overheid van maatschappelijke partners die mede debet is aan het niet (volledig) realiseren van de doelstellingen. De categoriale, op groepsemancipatie gerichte, aanpak van het sociaal-culturele integratiebeleid lijkt niet of nauwelijks belemmerend te hebben gewerkt op de individuele sociaal-economische aanpak. Dit kan ook niet, aangezien de sociaal-economische aanpak werd ontwikkeld vanaf het midden van de jaren tachtig, toen de overheid de op groepsemancipatie gerichte aanpak al aan het verlaten was. De enige terreinen waar dit heeft kunnen interfereren zijn het onderwijs (OETC, maar ook daar is sprake van een verandering van het sociaal-culturele perspectief naar een individueel, instrumenteel perspectief) en de rol van zelforganisaties. Over deze zelforganisaties is het laatste woord nog niet gezegd. Een vraag voor nader onderzoek is of en in welke mate zij een belemmerende dan wel stimulerende rol hebben gespeeld in het onderwijs, het arbeidsmarkt- en het volkshuisvestingsbeleid. Eenzijds lijkt dit onwaarschijnlijk omdat zij hierin überhaupt geen directe rol van betekenis hebben of hadden. Anderzijds (zie Penninx & Schrover, 2001) stonden en staan zij deels met de rug naar de maatschappij en waren zij, zeker aanvankelijk, meer op «bonding» dan op «bridging» gericht. Een dergelijke defensieve houding en de mogelijke anti-integrerende tendens waarmee deze houding

gepaard ging, kunnen een belemmerende invloed hebben gehad op bijvoorbeeld de onderwijsparticipatie van meisjes of de arbeidsparticipatie van vrouwen. Anderzijds kan van «bonding» ook een beschermende werking zijn uitgegaan; zo wordt de relatief geringe mate van marginalisering onder Turkse jongeren wel aan een sterkere groepsinterne cohesie binnen de Turkse groepering toegeschreven (zie bijvoorbeeld Vermeulen & Penninx, 1994).

HOOFDSTUK 8. TWEE CONCLUSIES VOOR BELEIDSONTWIKKELING

In de voorgaande hoofdstukken hebben we op basis van het bronnenonderzoek al een aantal mogelijke richtingen aangegeven voor het toekomstige beleid.

I. Het gaat daarbij in de eerste plaats om een redelijke verhouding tussen doelen en instrumenten.

Zeker met het doorzetten van de territoriale en functionele decentralisatie moet de centrale overheid zich afvragen welke instrumenten zij heeft om bij te dragen aan doelrealisatie en welke zaken kunnen worden overgelaten aan anderen.

Sturing door de rijksoverheid geschiedt vanaf de jaren tachtig immers volgens het beginsel van complementair bestuur, zowel ten opzichte van de lagere overheden (met name grote steden) als ten opzichte van de sociale partners. Via het grotestedenbeleid (bestuursconvenanten en meerjaren ontwikkelingsplannen), landelijke beleidskaders (zoals het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid) en convenanten (bijvoorbeeld het MKB-convenant) geeft de rijksoverheid vorm en inhoud aan het integratiebeleid dat vervolgens moet worden uitgevoerd door de gemeenten, instellingen en werkgevers en werknemers.

Binnen een dergelijk sturingsstelsel verschuift de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid van directe uitvoering naar het garanderen van gelijke toegang van alle burgers (in ieder geval tot publieke voorzieningen zoals onderwijs, arbeidsbemiddeling en volkshuisvesting), transparantie van de publieke voorzieningen en toezicht houden op de kwaliteit van de publieke voorzieningen.

Uitgaande van de doelstelling van een evenredige kans op toegang van allochtonen tot onderwijs, werk en wonen, en gegeven de directe uitvoeringsverantwoordelijkheid (weliswaar mede met gelden van de rijksoverheid) van derden (scholen, Centra voor Werk & Inkomen, werkgevers en woningcorporaties), worden transparantie en het houden van toezicht centrale beleidsinstrumenten van de rijksoverheid in het integratiebeleid.

Transparantie kan in het onderwijs onder andere worden gerealiseerd via kwaliteitskaarten en op de terreinen werken en wonen door het opzetten van overheidsloketten. Toezicht is een functie die op het terrein van het onderwijs beter en steviger ingevuld lijkt te zijn dan bij werken en wonen. Toch verdient het aanbeveling om (ook) in die sectoren toe te zien op prestatieafspraken die tussen lagere overheden en maatschappelijke ondernemingen worden gemaakt.

Voorzover deze instrumenten niet toereikend zijn, zal moeten worden overwogen of de overheid niet meer of andere (machts-)middelen op de betreffende terreinen moet krijgen om de doelstellingen ook werkelijk af te dwingen.

Naast het garanderen van transparantie en toegang tot de hier onderzochte terreinen, kunnen we constateren dat de landelijke politiek ook een belangrijke rol speelt door het simpelweg over bepaalde problemen te hebben. In plaats van de politiek uitsluitend te beschouwen als een beleids- c.q. wetgevingsmachine is het, gelet op de resultaten van dit onderzoek (met name de autochtone onvrede), van belang om de articulatiefunctie van de politiek te benadrukken. Overigens met de kanttekening dat de politiek ook moet zorgen voor het overbruggen van

maatschappelijke tegenstellingen. Maar dit laatste is geen reden, laat staan een alibi, om met meel in de mond over de multiculturele samenleving te spreken.

II. Het gaat in de tweede plaats om een zekere prioritering van beleidsvelden.

Wat weegt het zwaarst in de verklaring voor de (afnemende) achterstand van migranten: sociaal-economische factoren, culturele of ruimtelijke? En hoe is dan hun verband? In het bronnenonderzoek is geschetst hoe cultuur opnieuw een relevante factor werd in de jaren negentig, maar dan vooral als probleem: de eigen identiteit zou de structurele integratie belemmeren. Een andere verschuiving is het steeds prominenter worden van territoriale concentratie van migranten als «pijnpoint»: van een kwestie die hun achterstand illustreerde, werd het meer en meer beschouwd als een oorzaak van hun achterstand. Zeker toen de term integratie dominant werd, verklaarde segregatie het tekort aan integratie. In dit kader past het ons niet om een beoordeling te geven van het politieke gewicht van de problemen op het ene of andere veld. Wél kan in analytische zin worden opgemerkt dat verbetering van onderwijsprestaties een breekijzerfunctie lijkt te vervullen in de integratie van nieuwkomers. Zowel hun latere arbeidsmarktpositie, hun verdien-capaciteit als hun huisvestingskansen worden hierdoor in hoge mate beïnvloed, evenals overigens hun integratie in sociaal-culturele zin. Dat er door migrantenkinderen «leerwinst» wordt geboekt is in dat opzicht bemoedigend en nodigt uit tot voortgang van dit beleid. Tegelijkertijd zou heroverwogen kunnen worden welk «gewicht» het loutere feit van het-kind-van-een-«allochtoon»-zijn in de financiële weegschaal moet leggen. Dit mede in het licht van het feit dat voor de autochtone achterstandsgroepen de opleidingskloof juist groter is geworden. Dat brengt ons bij een tweede inhoudelijke prioriteit. Aandacht voor sociaal-culturele kwesties is de komende jaren blijvend van belang. De verhouding tussen bevolkingsgroepen is mede door internationale ontwikkelingen gespannen. Maar ook los daarvan zou aan het samenleven van mensen met uiteenlopende culturele achtergronden meer aandacht moeten worden besteed dan voorheen. Integratiebeleid is niet alleen achterstandsbeleid voor migranten maar ook het bespreken en aanpakken van problemen die ontstaan bij allochtonen én autochtonen door de snelle veranderingen van hun wereld. Zoals door de jaren heen is gesteld, zou integratiebeleid ook gericht moeten zijn op het versterken van de cohesie in de samenleving. Daar is het veel te weinig van gekomen.

Adviescommissie Onderzoek Minderheden ACOM (1989). *Programmeringsadvies Onderzoek Etnische Groepen 1991*. Leiden: ACOM.

Adviescommissie Onderzoek Minderheden ACOM, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1985). *Overzicht onderzoek minderheden 1980–1985. Een geselecteerde bibliografie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adviescommissie Onderzoek Minderheden ACOM, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1989). *Onderzoek etnische minderheden. Een geselecteerde bibliografie van onderzoek inzake etnische groepen tussen 1984 en 1989 en samenvattingen van een selectie van onderzoeken, verricht in opdracht van de rijksoverheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adviescommissie Onderzoek Minderheden ACOM, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1992). *Onderzoek etnische minderheden. Een geselecteerde bibliografie van onderzoek inzake etnische groepen tussen 1989 en 1992 en samenvattingen van een selectie van onderzoeken, verricht in opdracht van de rijksoverheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ahmad, A. en K. Breunissen (1980). Huisvesting van Surinamers in Nederland. In: R. Spreekmeester en V. Evers. *Huisvesting van etnische minderheden*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Algemene Rekenkamer (1999). *Nota «Integratiebeleid etnische minderheden»*. (Tweede Kamer 1998–1999 26 426, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (1999). *Rapport aanpak illegale arbeid*. (Tweede Kamer 1999–2000, 26 617, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2000). *Rapport «Inburgering en taalonderwijs allochtonen»*. (Tweede Kamer 1999–2000, 27 275, nr. 2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2001). *Grotestedenbeleid*. (Tweede Kamer 2000–2001, 27 650, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2003). *Armoedebestrijding. De financiële ondersteuning*. (Tweede Kamer 28 785, nr. 1–2.) Den Haag: SDU.

Ambonezen in Nederland. Rapport van de commissie Verwey-Jonker (1959). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Amersfoort J.M.M. van (1974). *Immigratie en minderheidsvorming. Een analyse van de Nederlandse situatie 1945–1973*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Amse, A. en W. Faessen (2000). Allochtonen en hun woonsituatie. In: *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Andreotti, A. e.a. (2001). The spatial dimensions of urban social exclusion and integration The case of Milan, Italy. In: *Urbex series* nummer 16, Fourth RTD Framework Programme Targeted Socio-Economic Research

Arends e.a. (2000). *Inactiviteit van etnische minderheden*. Rotterdam: NEI.

Aspelagh, R. en S. Raven (red.) (1997). *De multiculturele samenleving, een wensdroom. De integratie van migranten in de samenlevingen van Nederland en Duitsland*. 's-Gravenhage : Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen «Clingendael».

Batelaan, H., D. Leveling en A. Odé (2001). *Bedrijfsadvisering Minderheden. Een evaluatie*. Amsterdam: Regioplan.

Beaujon, E. (1986). *Minderhedensport in perspectief, literatuurstudie*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Becker, H. e.a. (2002). Socially integrative city programme: An encouraging three-year appraisal. In: Deutsches Institut für Urbanistik (red.). *Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt»*. Berlin: s.n. (<http://www.difu.de/english/occasional/>, gez. 13 maart 2003). Beckhoven, E. van en R. van Kempen (2002). Effecten van herstructurering op de buurt. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jrg. 56, nr. 9, pp. 26–32.

Behandeling van de tijdens het notaoverleg over het onderdeel integratiebeleid minderheden van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (26 800-VII) ingediende moties. (Handelingen Tweede Kamer 1999–2000, nr. 35, 15 december 1999, p. 2706–2714). Den Haag: SDU.

Berkel, R. van, A. Brand en J. Maaskant (1996). *Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd*. Utrecht: Van Arkel.

Beus, J. de (1998). *De cultus van vermijding. Visies op migrantenpolitiek in Nederland*. Utrecht: FORUM.

Bijzondere Commissie voor het Minderhedenbeleid (1984). *Behandeling van de Nota over het minderhedenbeleid (16 102)*. (Handelingen Tweede Kamer, UCV 48, 6 februari 1984, UCV 52, 13 februari 1984, UCV 58, 27 februari 1984, UCV 64, 1 maart 1984 en UCV 69, 15 maart 1984). Den Haag, Staatsuitgeverij.

Bijzondere Commissie voor het Minderhedenbeleid (1984). *Behandeling van het Actieprogramma minderhedenbeleid 1985 (18 102, nr. 89)*. (Handelingen Tweede Kamer, UCV 11, 22 oktober 1984). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Bolt, G. (2001). *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bolt, G. en R. van Kempen (2000). Concentratie en segregatie in Nederlandse steden. In: R. van Kempen, P. Hooimeijer, G. Bolt, J. Burgers, S. Musterd, W. Ostendorf en E. Snel. *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum.

Bottenburg, M. en C.J.M. Schuyt (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem: NOC*NSF.

Bouddouft, S. (2001). Marokkaanse migratiepolitiek. Toezicht op arbeidsmigranten en hun valuta. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 27, nr. 5, p. 72–86.

Bouwmeester, J., R. Schambach en M. van der Aalst (2001). *Stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren*. Leiden: Research voor Beleid.

Bovenkerk, F., K. Bruin, L. Brunt en H. Wouters (1985). *Vreemd volk, gemengde gevoelens: etnische verhoudingen in een grote stad*. Amsterdam/Meppel: Uitgeverij Boom.

Brassé, P. (1985). *Jonge migranten en hun vrije tijd. Het sporten vrijetijdsgedrag van jonge Turken en Marokkanen in Eindhoven en Dordrecht*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Instituut voor sociale geografie, publicatie nummer 15.

Breebaart, M., Musterd, S. en W. Ostendorf (1996). *Etnische segregatie en beleid. Een internationale vergelijkend onderzoek*. Amsterdam: AME.

Brief van het Presidium inzake instelling van een tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid (28 689). (Handelingen Tweede Kamer 2002–2003, 3 december 2002, nr. 28, p. 2011) Den Haag: SDU.

Brief van het Presidium betreffende een nader voorstel tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid (28 689, nr. 2). (Handelingen Tweede Kamer 2002–2003, 18 december 2002, nr. 35, p. 2671) Den Haag: SDU.

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. TWCM-voorstudie 9*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Broeders, D. (2001). *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Broek, Andries van den (1999). *Naar andere tijden? Tijdsbesteding en tijdsordening in Nederland, 1975–1995*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Buitendam, A. en A.J.H.T.H. Reinders (1996). Arbeidsvoorziening: terugtreden en optreden van de overheid. *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 51, 1996, p. 386–397.

Campbell, H.W. (2001). *Vrijetijdsbesteding en culturele diversiteit. Vizioer op cultuurparticipatie, openluchtrecreatie en sport*. Rotterdam: Stimulans.

Centraal Bureau Arbeidsvoorziening (1990). *Uit de rij voor een baan. Suggesties voor arbeidsvoorzieningsbeleid etnische minderheden in het licht van onderzoeksresultaten*. Rijswijk: Centraal Bureau Arbeidsvoorziening.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1986). *De leefsituatie van Turken en Marokkanen in Nederland 1984. Deel 1. Eerste uitkomsten*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1989). *Niet Nederlanders in Nederland op 1 januari 1989*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, (1986–1999).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1995). *Allochtonen in Nederland 1995*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1996). *Allochtonen in Nederland 1996*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1997). *Allochtonen in Nederland 1997*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1998). *Allochtonen in Nederland 1998*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2000). *Allochtonen in Nederland 1999*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2000). *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2001). *Allochtonen in Nederland 2001*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1994). *Sociaal-culturele berichten 1994–13*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1996). *Sociaal-culturele berichten 1996–3*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Plan Bureau (2000). *Op weg naar een actiever grotestedenbeleid*. Den Haag, Centraal Plan Bureau

Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1985). *Onbedoelde effecten minderhedenbeleid*. [Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer] Amsterdam: CEBEON.

Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1989). *Stadsvernieuwing en etnische minderheden vier jaar later*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1993). *De plaats door verdeling. Woonruimteverdelingsbeleid en etnische minderheden*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Onderzoek uitgevoerd door CEBEON in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).

Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1999). *Tweede vervolgmeting monitoring statushouders; huisvesting, verhuizingen en verhuismotieven, Eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Commissie «Onderzoek lokale sociale infrastructuur» (Commissie Etty) (1998). *Deuren openen. Investeren in sociale integratie en participatie*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Cross, M. (2000). *Building bridges. Towards effective means of linking scientific research and public policy. Migrants in European cities*. Utrecht: Netherlands School for Social and Economic Policy Research (AWSB).

- Cummins, J. (1984). *Bilingualism and special education. Issues in assessment pedagogy*. Cleveland: Multi-lingual Matters Ltd.
- Daal, H.J. van (2001). *Het middenveld als smeltkroes*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Daal, H.J. van (2002). *Geef ze de ruimte. Een onderzoek naar zelforganisaties van allochtonen, gemeentelijk integratiebeleid en mogelijkheden voor donatiebeleid van Fonds 1818*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Dagevos, J.M. (1998). *Begrensdde mobiliteit. Over allochtone werkenden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Dagevos, J.M. (2001). *Perspectief op integratie: over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dagevos, J. (2001). *Rapportage minderheden 2001. Meer werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Dagevos, J.M., E.P. Martens en J. Veenman, J. (1996). *Scheef verdeeld. Minderheden en hun maatschappelijke positie*. Assen: Van Gorcum.
- Dagevos, J.M., E.P. Martens en J. Veenman (1996). Over directe en indirecte loondiscriminatie. In: J. Veenman (red. *Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland*). Assen: Van Gorcum, p. 63–81.
- Dagevos, J.M. en M.A.M.M. Beljaarts (1996). *Vijf jaar voorkeursbeleid. Instroom, doorstroom en uitstroom van minderheden bij de Rijks-overheid*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.
- Dagevos, J.M. en A. Rodenburg (1998). *Ongekend talent. Hoog opgeleide allochtonen en hun kansen op instroom, doorstroom en uitstroom bij de ministeries van VROM, OcenW en V&W*, ISEO. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Dagevos, J. e.a. (2000). *Quick scan arbeidstoeleiding en nieuwkomers*. Tilburg: IVA.
- Dam, G. ten en J. Vermunt (in druk). De leerling. In J. Lowijck en N. Verloop (Red.), *Onderwijskunde een kennisbasis voor professionals* (tweede, geheel herziene versie). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Dam, G. ten, M. Volman, K. Westerbeek, e.a. (2003). *Sociale competentie langs de meetlat. Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstand*. Den Haag: Transferpunt Onderwijsachterstanden.
- Debat over de integratie van nieuwkomers (27 083). (Handelingen Tweede Kamer 1999–2000, 18 april 2000, nr. 70, p. 4700–4728 en 20 april 2000, nr. 71, p. 4731–4761 en 4766–4792).*
- Dekker, S. en C.A. Verstrate (1992). *Het Amsterdamse bos als recreatiegebied. Een onderzoek onder bezoekers van enkele voorzieningen in het Amsterdamse Bos*. Amsterdam: Stichting BRON.

Dieleman F. en R. Nijstad. (1997). Eenzijdige bevolking in sociale huursector vooral probleem buiten grote steden. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, nr. 7.

Distelbrink, M. en T. Pels (2002). Normatieve oriëntaties en binding. In: J. Veenman (red.). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Dominguez Martinez, S., S. Groeneveld en E. Kruisbergen (2002). *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Doorn, J. A. A. van (1955). *Wijk en stad: reële integratiekaders? Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*. 17 december 1955, Amsterdam: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk.

Driessen, G. en G. van der Werf (1992). *Het functioneren van het voortgezet onderwijs. De positie van leerlingen in het eerste leerjaar*. Nijmegen/Groningen: ITS-Katholieke Universiteit Nijmegen/RION.

Driessen, G., en J. Bezemer (1999). *Islamitisch basisonderwijs. Schipperen tussen identiteit en kwaliteit*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.

Dronkers, J. en W.C. Ultee (red.) (1995). *Verschuivende ongelijkheid in Nederland. Sociale gelaagdheid en mobiliteit*. Assen: Van Gorcum.

Dugteren, F. van (1993). *Woonsituatie minderheden 1982–1990*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Duyvendak, J.W. en A. Krouwel (1999). Sportbeoefening van immigranten. De kloof tussen wens en werkelijkheid. *Vrijtijdsstudies*, nr. 4, p. 25–46.

Duyvendak, J.W. en L. Veldboer (2001). *Meetingpoint Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Duyvendak, J.W., A. Krouwel, N. Boonstra en R. Kraaijkamp (1998). «Mengen moet! Sport en de belofte van een multicultureel Nederland». *Vernieuwing, Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding*, jrg. 57, nr. 9/10, p. 31–34.

Duyvendak, J., G. Engbersen, E. Snel en F. Spierings (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak, J.W. e.a. (1998). *Integratie door sport? Een onderzoek naar de gemengde en ongemengde sportbeoefening van autochtonen en allochtonen*. Rotterdam: Bestuursdienst Rotterdam.

Eldering, L & P. Vedder (1992). *Opstap. Een opstap naar meer schoolsucces*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

Elling, A. (2001). *Sport verbreedert, praktijk of mythe? Waarden en normen in de sport deel II*. Arnhem: NOC*NSF.

Elling, A. (2002). «Ze zijn er [niet] voor gebouwd». In- en uitsluiting in de sport naar sekse en etniciteit. Nieuwegein, Arko Sports Media.

Elling, A. en P. De Knop (1999). De sociaal-integrerende functie van sport: een kwestie van interpretatie?. In: *Beleid en Maatschappij*, 25/4: 215–228.

Emmelot, Y. en E. van Schooten (2003). Onderwijs Nederlands voor anderstalige leerlingen op de basisschool. In W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Leuven/Apeldoorn: Garant. (NWO/BOPO Onderzoek).

Engbersen, G. en R. Gabriëls (red.) (1995). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd alloctonenbeleid*, Amsterdam/Meppel: Boom.

Engelen, E. (2002, ongepubliceerd). *Immigrants in the Netherlands. Socio-economic incorporation policies assessed*.

Entzinger, H.B. en P.J.J. Stijnen (1990). *Etnische minderheden in Nederland*. Meppel; Heerlen: Boom; Open Universiteit.

Entzinger, H. (1998). «Het voorportaal van Nederland inburgeringsbeleid in een multiculturele samenleving». In Geuijen (red.) (1998), *Multiculturalisme*, Lemma: Utrecht, 67–79.

Esveldt, I., I. Kulu-Glasgow, J. Schoorl en H. van Solinge (1995). Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Esveldt, I. en Traudes (2001) *Kijk op en contacten met buitenlanders. Immigratie, integratie en interactie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Eurocities. (www.eurocities.org, gez. 13 maart 2003).

European Commission (2001). *Joint Report on social inclusion*. (<http://europa.eu.int/comm/employmentsocial/soc-prot/soc-incl/jointrepen.htm>, gez. 13 maart 2003).

European Commission (2002). *Work Programme 2002 -2003 : FP 6. INTEGRATING Programme. Priority 7: Citizens and Governance. in a knowledge based society*. (<http://www.cordis.lu/fp6/citizens.htm>, gez. 13 maart 2003).

European Commission, Eurostat (2002). *First demographic estimates for 2002*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. (Statistics in focus ; Theme 3 – 25/2002) (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/>, gez. 13 maart 2003).

Fase, W. (1997). Intercultureel onderwijs in het licht van sociale integratie. In: G.W. Meijnen (red.). *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, p. 67–77.

Fermin, A. (1997). «Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid» 1977–1995. Dissertatie Amsterdam: Thela Thesis.

Fermin, A. (2000). *Burgerschap en integratiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Feijter, H. de, m.m.v. H. Blok (1999). *Huishoudens en woonlocatie van de tweede generatie allochtonen in Amsterdam in de jaren negentig*. Amsterdam: DGVH; Nethur Partnership.

Fitié, H.J. (1988). *Tendrapport woningbehoefte 1988*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Het onderzoek is in opdracht van het ministerie uitgevoerd door Strategisch Marktonderzoek, Delft).

Garbaye, R. (...). *City Template Birmingham Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Oxford: Oxford University. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003)

Garssen, J. e.a. (red.) (2001). *Samenleven : Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek CBS.

Gaxie, D. e.a.(1999). Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère. *Migrations Études*, nr. 86.

G4 en Ministerie van VROM (1996). *De gedifferentieerde stad, gezamenlijke rapportage van de vier grote steden en het Rijk*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Gelauff-Hanzon, C. en M. de Gruijter (1999). *Verworvenheden en perspectief. Het 0-18 jarige allochtonenbeleid*. Utrecht; Den Haag: Verwey-Jonker Instituut; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Gemeente Arnhem (1994). *Jaarverslag sportstimulering*. Arnhem: Dienst Cultuur, Educatie, Welzijn en Sport.

Gemeente Arnhem (1997). *Van sportstimulering naar sportontwikkeling*. Arnhem: Dienst Cultuur, Educatie, Welzijn en Sport.

Gemeente Breda (1989). *Minderhedenbeleid in de jaren negentig*. Breda: gemeente Breda.

Gemeente Den Haag (1995). *Sturen op doelen. Vertrekpunten voor sport, zorg en welzijn*. Den Haag: gemeente Den Haag.

Gemeente Eindhoven (1993). *Eindhoven sportstad*. Eindhoven: gemeente Eindhoven.

Gemeente Eindhoven (1996). *Nieuwsbrief buurtaanpak*. Eindhoven: Stichting O en O.

Gemeente Eindhoven (1997). *Nieuwsbrief buurtaanpak*. Eindhoven: Stichting O en O.

Gemeente Eindhoven(1997). *Nieuwsbrief Eindhoven in beweging*. Eindhoven: gemeente Eindhoven.

Gemeente Eindhoven (1998). *Nieuwsbrief Eindhoven in beweging*. Eindhoven.

Gemeente Rotterdam (1978). *Migranten in Rotterdam*. Rotterdam.

- Gemeente Rotterdam (1978). *Rotterdam in beweging*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1991). *De nieuwe Rotterdammers: facetbeleid culturele minderheden in de jaren '90*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1992). *Communiceren met nieuwe Rotterdammers*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1994). *Collegeprogramma Werk en Veiligheid*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1996). *Werk en veiligheid nog steeds bovenaan*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1997). *Minderhedennota, effectief allochtonenbeleid*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1998). *Collegeprogramma: Met raad en daad*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gerrichhauzen, L. (2001). *De dynamiek in de ordening van de volkshuisvesting*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Gestel, B. van (1999). *Nieuwe doelgroepen van de volkshuisvesting*. Amsterdam: Regioplan Stede en Land.
- Gowricharn, R. (2001). *In- en uitsluiting in Nederland. Een overzicht van empirische bevindingen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR. (Werkdocumenten W122)
- Gramberg, P. (2000). De invloed van de buurt op schoolloopbanen. *Agora*, nr. 3, pp. 20 – 21.
- Grinten, P. van der (1993). *Lokaal allochtonenbeleid*. Utrecht: NIZW; LCGW.
- Gunsteren, H.R. van en P. den Hoed (red.) (1992). *Burgerschap en praktijken*. Den Haag: SDU. (Voorstudies en achtergronden/ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; 77).
- Haan, J. de en W. Knulst (2000). *Het bereik van de kunsten. Een onderzoek naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende en podiumkunsten sinds de jaren zeventig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (1979) *Meer of minder coördineren? Advies over coördinatie van het beleid inzake de etnische minderheden en woonwagengewoners*. Den Haag: Staatsuitgeverij. (B100m).
- Heijke, J.A.M. (1979). *Sociaal-economische aspecten van gastarbeid, diss. Rotterdam*. Rotterdam, s.n.
- Hettema, E. van (1995). *Sportdeelname van allochtone meisjes*. Scriptie, Rijksuniversiteit Groningen. S.l.: s.n.

Hof, L. van 't en J. Dronkers (1993). Onderwijsachterstanden van allochtonen. Klasse, gezin of etnische cultuur? *Migrantenstudies*, jrg. 9, nr. 1, p. 2–26.

Hofland, J. en J.H. Hoogteijling (1988). *Welzijnsinstellingen voor minderheden*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. (Onderzoek verricht op verzoek van de ministeries van Financiën en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur).

Hooghiemstra, E. (1995). Culturele begrenzingsen? Het ruimtegebruik van Turkse en Marokkaanse scholieren in Nederland. *Vrije tijd en samenleving*, jrg. 13, nr. 3–4, p. 29–50.

Hoogsteder, M.H.H. en S. Schalk-Soekar (2001). *Allochtonen over Nederlanders in 2001. Onderzoek naar opvattingen van migrantengroepen in Nederland over de multiculturele samenleving*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.

Hooft, J. (1987). *De sportdeelname van etnische minderheidsgroepen*.
Hooven, M., ten (2001). *De lege tolerantie: over vrijheid en vrijblijvendheid in Nederland*. Amsterdam: Boom.

Huis, L. van en J. Nicolaas (2000). Allochtonen en hun verhuisgedrag. In: *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Huis, L. van (2001). Spreiding van niet-westerse allochtonen over Nederland. In: *Allochtonen in Nederland, 2001*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Huls, F.W.M. (1997). Allochtonen en maatschappelijke participatie. In: *Allochtonen in Nederland 1997*. Voorburg: CBS.

Hustinx, P. (1998). *Milieu, sekse, etniciteit en schoolloopbaan. Een onderzoek onder Nederlandse jongeren in het begin van de jaren negentig*. (diss. Utrecht). Utrecht, s.n.

Integratiebeleid 1999–2002. Verslag van een algemeen overleg op 23 juni 1999 over onder meer het plan van uitvoering van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken». (Tweede Kamer, 1989–1999, 26 333, nr. 9). Den Haag: SDU.

Integratiebeleid 1999–2002. Verslag van een algemeen overleg op 6 oktober 1999 over onder meer de kabinetsreactie op het advies van het RMO Integratie op perspectief. (Tweede Kamer 1999–2000, 26 333, nr. 10). Den Haag: SDU.

Interdepartementale Werkgroep IBO Inburgering (2002). *Perspectief op integratie. IBO naar doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2000. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Jansen, H. (2001). *De arbeidsmarktpositie van de ex-deelnemers aan de EAU*. Amsterdam: Regioplan.

Jansen J. (2000). *Ergens anders onderdak : een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederlands, 1945 – 1995*. Leiden: Universiteit Leiden

Janssen, R. (2003). *Het integratiefiasco ontleed*. (<http://www.sp.nl/nieuws/tribune/200209/integratie.stm>, gez. 13 maart 2003)

Jaspers, T. en J. Outshoorn (red.) (2002). *De bindende werking van concepten: reflecties over participatie, binding en betrokkenheid in opvoeding & onderwijs, arbeid en zorg*. Amsterdam: Aksant

Jókövi, E.M. (1999). Vrijtijdsbesteding van de 1e en 2e generatie Turken, Marokkanen en Surinamers. *Vrijtijdsstudies*, nr. 4, p. 47–61.

Jókövi, E.M. (2000). *Vrijtijdsbesteding van allochtonen en autochtonen in de openbare ruimte. Een onderzoek naar de relatie met sociaal-economische en etnische culturele kenmerken*. Wageningen: Alterra.

Jókövi, E.M. (2000). *Recreatie van Turken, Marokkanen en Surinamers in Rotterdam en Amsterdam. Een verkenning van het vrijetijdsgedrag en van de effecten van de etnische cultuur op de vrijetijdsbesteding*. Wageningen: Alterra.

Jókövi, E.M. (2001). *Beleidsaanbevelingen en samenvatting uit het rapport: Vrijtijdsbesteding van allochtonen en autochtonen in de openbare ruimte. Een onderzoek naar de relatie met sociaal-economische en etnisch-culturele kenmerken*. Wageningen: Alterra.

Karsten, S. (2002). Onderwijsachterstandenbeleid. In: W. Meijnen e.a. *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Kempen, R. van. (2000). *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden. Mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum.

Keune, C., N. Boonstra en A. Overgaag (2002). *Mijn vrienden ken ik van de straat . Vrijtijdsbesteding van jonge Turken en Marokkanen in de openbare stedelijke ruimte*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Keune, C. en C. Horssen (2002). *Trendstudie allochtone jeugd*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klaver, J. (2001). *Antillianen en Arubanen naar werk*. Amsterdam: Regioplan.

Kleinhans R., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Rotterdam/Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam/Ministerie VROM.

Kleinhans, R. en H. Kruythoff (2002). *Herstructurering: in het spoor van vertrekkers*. Utrecht/Den Haag: DGVH/Nethur en Ministerie VROM.

Klinkenberg, T. van den en S. Huismans (red.) (2002). *Er zit muziek in mozaïek. De toekomst van de Nederlandse samenleving*. Utrecht: FORUM.

Kloprogge, J. e.a. (1994). Verschillen in onderwijspositie, gedeeltelijk verklaard. In: J. Veenman en Th. Roelandt (red.) *Onzeker bestaan. De maatschappelijke positie van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen in Nederland*. Amsterdam: Boom, p. 79–108.

Knol, F.A. (1998). *Van hoog naar laag, van laag naar hoog. De sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken tussen 1971–1995*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Koopmans, R. en P.J. Statham (eds.) (2000). *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Koopmans, R. (2002). Zachte heelmeeesters : een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. *Migrantenstudies*, 2002, nr. 2; p. 87–92.

Krouwel, A. en N. Boonstra (2001). Etnische tweedeling in sport en vrijetijdsbesteding?. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting Point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Kruiswijk, P. (1999). *Vrijetijdsbesteding van jonge vluchtelingen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kruyt, A. en J. Niessen (1997). Integration In: *Immigrant policy for a multicultural society*. Brussel: IMES

Kwekkeboom, R., T. Roes en V. Veldheer (2002). *De werkelijkheid van de welzijnswet. Verkenning van de werking van de welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lagendijk, E. en M. van der Gugten (1996). *Sport en allochtonen*. Den Haag: Van Dijk Van Soomeren Onderzoeksbureau/Ministerie van VWS.

Latuheru, E. en M. Hessels (1996). Schoolprestaties en de invloed van etnische en sociaal-economische herkomst. *Sociologische Gids*, jrg. 18, nr. 2, p. 100–114.

Ledoux, G. (2003). Ontwikkelingen in het basisonderwijs. In W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. NWO/BOPO Onderzoek. Leuven/Apeldoorn: Garant.

Ledoux, G. e.a. (2003). *Sociale integratie in het primair onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: SCO-Kohnstamm Instituut/ITS.

Leistra, G. (1995). *Parbo aan de Amstel. Surinamers in Nederland*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Leun, J. van der, E. Snel en G. Engbersen (1998). Ongelijkheid in onveiligheid. *Tijdschrift voor de criminologie*, nr. 4, p. 370 e.v.

Lindo, M. Ph. , R. den Uyl en E. van den Hout (1998). *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie integratiebeleid 1998*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling RMO. (RMO achtergrondstudie; advies 7).

Loo, M. van het, e.a. (2001). *A comparison of American and Dutch immigration and integration experiences*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR.

Lucassen, L. en A.J.F. Köbben (1992). *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap*. Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger.

Mahning, H. (1998). *Integrationspolitik in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden*. Neuchâtel: FSM.

Mak, C.D., m.m.v. E.G.M. van Gessele (1984). *Onderzoek minderheden en decentralisatie. Deel 1: een analyse van beleid en reacties daarop*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Mak, C.D., m.m.v. E.G.M. van Gessele (1984). *Onderzoek minderheden en decentralisatie. Deel 2: vergelijkend onderzoek in twee gemeenten*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Marques, M. e.a. *City template Oeiras Basic information on ethnic minorities and their participation . Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Lissabon: Universidade de Lisboa. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003)

Martens, E.P. (1995). *Minderheden in beeld*. Rotterdam: ISEO.

Martens, E.P. (1999). *Minderheden in beeld*. Rotterdam: ISEO.

Martens, E.P. en J. Veenman (1994). Inkomens van allochtonen en autochtonen vergeleken. In: J. Veenman en Th. Roelandt (red.). *Onzeker bestaan*. Amsterdam: Boom, p. 134–148.

Martens, E.P. en J. Veenman (1996). Inhalen en ingehaald worden in de opleidingsrace. In: J. Veenman (red.). *Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 15–39.

Martens, E.P. en J. Veenman (1998). De betekenis van generieke en etnisch-specifieke factoren bij de verklaring van achterstand van etnische minderheden. *Mens en Maatschappij*, jrg. 73, nr. 1, p. 62–74.

Martens, E.P. en Y.M.R. Weijers (2000). *Integratiemonitor 2000*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Martiniello, M. (?). *City template Luik Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Luik: Université de Liege. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003)

Meiburg, H. (1982). *Sport bevordert de integratie*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Meiburg, H. (1982). *Sport en integratie. Evaluatierapport*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Meijnen, W. e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Meijnen, W. (2003). Onderwijsachterstanden: een historische schets. In: W. Meijnen e.a. *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Mens, A. en C. van Calcar (1981). *Onderwijsstimulering op weg*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO.

Minderheden in Nederland. Statistisch vademecum 1987 t/m 1994. Den Haag: SDU. (Onderzoek uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, ISEO en het Centraal Bureau voor de Statistiek).

Minderhedennota (1983). Regeringsnota over het minderhedenbeleid. Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken (1987). *Werkgelegenheid etnische minderheden bij de rijksoverheid*. (Tweede Kamer 1987–1988, 20 339, nrs. 1–2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1989). *Actieprogramma minderhedenbeleid 1990*. (Tweede Kamer 1989–1990, 21 301, nrs. 1–2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1990). *Actieprogramma minderhedenbeleid 1991*. (Tweede Kamer 1990–1991, 21 971, nrs. 1–2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken en minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie (1991). *Nota rechtspositie en sociale integratie*. (Tweede Kamer 1990–1991, 22 138, nrs. 1 en 2). Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1991). *Minderhedenbeleid 1992. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*. (Tweede Kamer 1991–1992, 22 314, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1992). *Minderhedenbeleid 1993. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*. (Tweede Kamer 1992–1993, 22 809, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1993). *Minderhedenbeleid 1994. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*. (Tweede Kamer 1993–1994, 23 409, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1994). *Minderhedenbeleid 1995. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*. (Tweede Kamer 1994–1995, 23 901, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1995). *Minderhedenbeleid 1996. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*. (Tweede Kamer 1995–1996, 24 401, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1996). *Minderhedenbeleid 1997. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*. (Tweede Kamer 1996–1997, 25 001, nr. 1–2). Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1997). *Minderhedenbeleid 1998. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse zaken.* (Tweede Kamer 1997–1998, 25 601, nrs 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken en minister van Justitie (1997). *Brief en nota Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden.* (Tweede Kamer 1997–1998, 25 726, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en minister van Justitie (1975). *Bepalingen inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers (wet arbeid buitenlandse werknemers). Koninklijke boodschap en Ontwerp van wet.* (Tweede Kamer 1975–1976, nrs. 1 en 2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Minister van Sociale Zaken en minister van Justitie (1975). *Bepalingen inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers (wet arbeid buitenlandse werknemers). Memorie van toelichting.* (Tweede Kamer 1975–1976, nrs. 1 en 2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993). *Werk en minderheden. Minderhedennota 1993.* (Tweede Kamer 1992–1993, 22 825, nr. 1). – Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Minister van Justitie (1998). Wet van 9 april 1998 tot wijziging van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de wet (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden). In *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1998, 241. Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de handhaving van die wet. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.* (Tweede Kamer 1999–2000, 27 022, nr. 10). Den Haag, SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Brief minister inzake de gezamenlijke aanpak ter voorkoming en bestrijding van problematische schuldensituaties 24 mei 2000.* (Tweede Kamer 1999–2000, 24 515, nr. 56). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister voor Grote Steden- en integratiebeleid en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003. Nota «Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden plan van aanpak 2000–2003».* (Tweede Kamer 1999–2000, 27 223, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden. Brief minister over de naleving van de Wet SAMEN.* (Tweede Kamer 2001–2002, 27 223, nr. 20). Den Haag, SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Nota knelpunten op de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie.* (Tweede Kamer 2001–2002, 28 026, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2001). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003. Brief ministers bij aanbieding rapport naar aard en oorzaken inactiviteit bij etnische minderheden (NEI)*. (Tweede Kamer 2000–2001, 27 223, nr. 16). Den Haag: SDU.

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1976). *Derde nota over de ruimtelijke ordening. Deel 2: verstedelijkingsnota*. (Tweede kamer 1975–1976, 13 754, nrs. 1–2). Den Haag: Staatuitgeverij.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2002). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002. Brief ministers over het tegengaan van de groei van wijken met een eenzijdige bevolking van allochtone herkomst*. (Tweede Kamer, 2002–2003, 28 162, nr. 3). Den Haag: SDU

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1998). *Minderhedenbeleid 1999: jaaroverzicht*. (Tweede Kamer 1998–1999, 26 210 nr. 1–2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1998). *Nota «Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999–2002»* (Tweede Kamer 1998–1999, 26 333, nr.2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1999). *Integratiebeleid 1999–2002. Brief van de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid n.a.v. overleg over ondermeer de nota «Kansen pakken, kansen krijgen»*. (Tweede Kamer, 1999–1999, 26 333, nr. 3). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1999). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999.*, (Tweede Kamer 1999–2000, 26 815, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1999). *Integratiebeleid 1999–2002. Brief minister met kabinetsreactie op SCP-rapport positie en leefsituatie van ouder wordende eerste generatie etnische minderheden*. (Tweede Kamer 1998–1999, 26 333, nr. 8). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Grotestedenbeleid. Brief minister inzake ondertekening convenanten en overwegingen en voornemens GSB-beleid op langere termijn*. (Tweede Kamer, 1999–2000, 21 062, nr. 87). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Grotestedenbeleid. Brief minister over de actuele ontwikkelingen bij het grotestedenbeleid en een reactie op de CPB rapportage en het jaarboek GSB*. Tweede Kamer 1999–2000, 21 062, nr. 90). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Voortgangsrapportage inburgering en een globale tussenstand van de uitvoering van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken»*. (Tweede Kamer 1999–2000, 27 083, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000*. (Tweede Kamer 2000–2001, 27 412, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2001). *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2001*. (Tweede Kamer 2001–2002, 28 006, nrs. 1–2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Grotestedenbeleid. Brief minister met Tussenstand Grotestedenbeleid*. (Tweede Kamer 2001–2002, 21 062, nr. 104). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Inburgering. Brief minister met de tweede voortgangsrapportage in het kader van het Groot Project Inburgering Oudkomers*. (Tweede Kamer 2001–2002, 27 083, nr. 24). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Steden op Stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994–2002*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2002). *Brief minister bij de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002*. (Tweede Kamer, 2002–2003, 28 612, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2003). *Inburgering. Brief minister met de derde voortgangsrapportage in het kader van het Groot Project Inburgering Oudkomers*. (Tweede Kamer 2002–2003, 27 083, nr. 31). Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981). *Ontwerp-minderhedennota*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983). *Minderhedenbeleid. Nota uitgebracht aan de Tweede Kamer van de Staten Generaal* (Tweede Kamer 1982–1983, 16 102, nrs. 20–21). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1989). *Actieprogramma minderhedenbeleid 1990*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1990). *Regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport Alloctonenbeleid*. (Tweede Kamer 1990–1991, 21 472, nr. 2). Den Haag, SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1991). *Nota Registratie en Rapportage Minderhedenbeleid*. (Tweede Kamer 1991–1992, 22 314, nr.11). Den Haag: SDU

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994). *Integratiebeleid etnische minderheden, contourennota* (Tweede Kamer 1993–1994; 23 684, nr.1, 2). Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). *Steden staan voor stedelijkheid. Concept convenant Grote-Stedenbeleid kabinet-G15*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999). *Nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000). *Brochure Het grote stedenbeleid*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1977). *De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*. Den Haag, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1982). *Nota beleidspunten 1981–1985 van de afdeling Welzijn Buitenlanders*. Rijswijk: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Ministerie van Financiën (1999). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (2002). *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2002*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993). *Kiezen voor recreatie. Beleidsnota openluchtrecreatie 1992- 2010*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Economische Zaken (2002). *Toeristisch-Recreatief Actieprogramma*. Den Haag: Ministeries van Landbouw, Natuur en Visserij en van Economische Zaken.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1992). *Ceders in de tuin: naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*. (Rapportage van de commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Regeling omzetting faciliteitenregelingen fbs naar lump sum vo, inclusief overgangsrecht en samenvoeging van scholen in het vo per 1 augustus 1996, artikel 1 regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen WVO, Uitleg OCenW-regelingen nr. 28a*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998 – 2002*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998). *Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag, SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001–2004*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Cultuur als confrontatie. Cultuurnota 2001–2004*. Den Haag, SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Aan de slag met onderwijskansen*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1974). *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties. Maatregelen tot*

uitvoering van het Onderwijsstimuleringsbeleid. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs.* (Tweede Kamer, 1980-1981, 16 825, nrs. 1-2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1982). *Onderwijsvoorrangplan.* Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1983). *Onderwijsvoorrangplan 1983 – 1985.* Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1984). *Ontwerp van wet houdende vaststelling van een wettelijk kader voor het voeren van een samenhangend onderwijsvoorrangbeleid (Onderwijsvoorrangswet).* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 775, nrs. 1-3). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Het formatiebesluit WBO.* Staatsblad 1985 nr. 337. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Onderwijsvoorrangplan 1985 – 1989.* Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1992). *De OVB-draad samen weer opgepakt. Positieve verworvenheden van de onderwijsvoorranggebieden, als basis voor werkafspraken voor de komende periode.* Den Haag: DOP.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1993). *Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993 – 1997.* Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Beleidsreactie bij het advies «Ceders in de tuin»; naar meer schoolsucces voor allochtone en autochtone leerlingen.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid (1970). *Nota buitenlandse werknemers.* (Tweede Kamer 1969-1970, 10 504, nr. 1-2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993). *Werk en minderheden, minderhedennota 1993.* (Tweede Kamer, 22 825 nr. 1, 2). Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994). *Werken onder druk.* Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997). *Sociale Nota 1998.* Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997). *Wijziging van de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (BEAA) in verband met vergroting van de effectiviteit van de Wet. (Wet stimulering*

arbeidsdeelname minderheden). (Tweede Kamer 1996–1997 25 369, nrs. 1,2 en 3. Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998). *Sociale Nota 1999*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) *Brochure EQUAL Europese subsidies ter bestrijding van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *Inventarisatie van het kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (2002) *Eindverslag Bewonersparticipatie en stedenbeleid*. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1994). *Naar eigen vermogen. Welzijnsnota 1994–1998*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport .

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1996). *Wat sport beweegt. Contouren en speerpunten voor het sportbeleid van de rijksoverheid*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1997). *Sport blijft sociaal vernieuwend. Doel, criteria en voorbeelden van multiprojecten*. Rijswijk: Ministerie van VWS directie sportzaken.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998). *De terugblik. Verslag over de periode 1995–2002*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998). *Werken aan sociale kwaliteit. Welzijnsnota 1998–2002*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport..

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1999). *Breedtesport*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1974). *Nota woon- en huursubsidiebeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1982–1983). *Meerjarenplan stadsvernieuwing 1983/871 992/96*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1990). *Evaluatienota stadsvernieuwing jaren '80/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. – Den Haag: SDU.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992). *Tendrapport volkshuisvesting 1992*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992). *Nota beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst: samenvatting*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993). *Rapportage huisvesting minderheden. Ontwikkelingen in de jaren tachtig, perspectief voor de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1995). *Tendrapport volkshuisvesting 1995. De woningmarkt: een verkenning*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (In opdracht van het ministerie uitgevoerd door AB Onderzoek)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996). *Minderheden aan bod. Betekenis van aanbodmodellen van woonruimteverdeling voor etnische minderheden: eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie door het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek CEBEON)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997). *Nota stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997). *Woonverkenningen. Wonen in 2030*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer .

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999). *Evaluatie nota volkshuisvesting in de jaren negentig Evaluatie: Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000). *Nota mensen, wensen, wonen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000). *Perspectief op wonen. Rapportage van het Woningbehoefte-onderzoek 1998*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001) *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Een evaluatie van de mate waarin de inhoudelijke doelen van de Nota Volkshuisvesting zijn bereikt*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1984). *Ontwerp Rijksprogramma Welzijn Minderheden 1984*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1984). *Rijksprogramma Welzijn Minderheden 1984*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur WVC (1985). *Nota sport en minderheden*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1988). *Rijksprogramma welzijn minderheden 1988*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Directie Jeugdbeleid (1989). *Jeugdige Minderheden: belemmeringen, samenhangen en beleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1994). *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1994). *Kleurrijk grijs: Reactie op het advies «Kleur bekennen» over allochtone ouderen van de Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Molleman, H. (2003). Het minderhedenbeleid in retrospectief. De drie l's: Immigratie – Integratie – Islam (5). *Socialisme en democratie*, jaargang 60, nummer 1/2, p. 62–66.

Moren, R. *City Template Barcelona Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Warwick: University of Warwick en Centre for Research in Ethnic Relations. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003).

Musterd, S. en M. de Winter (1998). Conditions for spatial segregation: some European perspectives. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 22, no.4, pp. 665 673.

Musterd, S. en W.Ostendorf (2000). De context van verantwoordelijkheid: een specificatie op het gebied van het wonen. In: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. *Aansprekend burgerschap, advies 10, Bijlage 4*, p. 105–127. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Muus, Ph.J. (1984). *Overzichtsstudie arbeidsmarktpositie minderheden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Naar een wet op de Stadsvernieuwing (1974). (Rapport van de Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing waarin vervat een Voorontwerp van Wet met aanbiedingsnota van de staatssecretaris en minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Den Haag: s.n.

Niesing, W. (1993). *The labor market position of ethnic minorities in the Netherlands*, diss. Rotterdam. Rotterdam, s.n.

Niesing, W. en J. Veenman (1990). Achterstand en achterstelling in het inkomen. In: J. Veenman (red.). *Ver van huis, Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 69–87.

Nota Buitenlandse Werknemers. Voorlopig verslag. (Tweede Kamer, 1970–1971, 10 504, nr. 5). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota Buitenlandse Werknemers. Memorie van Antwoord. (Tweede Kamer, 1973–1974, 10 504, nr. 9). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota Buitenlandse Werknemers. Eindverslag. (Tweede Kamer, 1973–1974, 10 504, nr. 11). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota Buitenlandse Werknemers. Nota naar aanleiding van het eindverslag. (Tweede Kamer 1974–1975, 10 504, nr. 12). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota Buitenlandse Werknemers. (Handelingen Tweede Kamer 1974–1975, p. 535–596). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota «Integratie in het perspectief van immigratie» (2001). (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 198, nr. 2). Den Haag: SDU.

Odé, A. (2002). *Ethnic-cultural and socio-economic integration in the Netherlands*. Assen: Van Gorcum.

Ogbu, J.U. (1978). *Minority education and caste, The American system in cross-cultural perspective*. Orlando: Academic Press.

Ogbu, J.U. (1992). Understanding cultural diversity and learning. *Educational Researcher*, jrg. 21, nr. 8, p. 5–14.

Onbedoelde effecten minderhedenbeleid. Samenvatting. [Onderzoek uitgevoerd door Cebeon] (1986). Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Onderzoek integratiebeleid. Brief van het presidium. (2002). (Tweede Kamer 2002–2003 28 689, nr. 1) Den Haag: SDU.

Onderzoek integratiebeleid. Brief van het presidium. (2002). (Tweede Kamer 2002–2003 28 689, nr. 2) Den Haag: SDU.

Oud, W., P. Koopman en A. Veen (2000). *Jongeren in Bos en Lommer en hun tijdsbesteding*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Ours, J.C. van, J. Veenman en W.J. Verhoeven (2002). *Van ouder op kind. Scholing en arbeidsmarktpositie van tweedegeneratie allochtone jongeren*. (OSA-publicatie A185). Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek OSA.

Ouwehand, A. red. (2000). *De vernieuwing halverwege. Evaluatie vernieuwing Bijlmermeer 1992 – 1999*. Amsterdam: Begeleidingsgroep Evaluatie Vernieuwing Bijlmermeer.

PBR (2000). *Een barbecue in het Kralingse bos. Hoe allochtone Rotterdammers de groene ruimte waarderen*. Rotterdam: PBR. In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Pengel, G. (et al) (1999). *Etnische tweedeling in de sport :een onderzoek in opdracht van NOC*NSF*. 's-Hertogenbosch: Diopter-Janssens & Van Bottenburg.

Penninx, R. (1988). *Minderheidsvorming en emancipatie, diss. UvA*. Alphen aan den Rijn, Samsom.

Penninx, R. (1992). *Wie betaalt en wie bepaalt? Onderzoeksbeleid van de overheid m.b.t. minderheden en de invloed van onderzoek op beleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Penninx, R. (1998). Migratie, minderheden en multicultureel beleid in Nederland in vergelijkend perspectief. In: Penninx, R., H. Münstermann en H. Entzinger. *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 717–738.

Penninx, R., e.a. (1995). *Migratie, minderheden en beleid in de toekomst. Een trendstudie, in opdracht van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Penninx, R., H. Münstermann en H. Entzinger (red.). (1998). *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*. Groningen: Wolters-Noordhoff

Penninx, R., J. Schoorl en C. van Praag (1993). *The impact of international migration on receiving countries. the case of the Netherlands*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Penninx, R. en M. Schrover (2001). *Bastion of bindmiddel? De organisatie van migranten in een lange termijnperspectief*. S.l.: NWO/NMPS.

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

Phalet, K., C. van Lotringen en H. Entzinger (2000). *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*. Utrecht: Universiteit Utrecht, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.

Praag, C.S. van (1981). *Allochtonen, huisvesting en spreiding*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Praag, C.S. van (1984). *Evenredigheid en toegankelijkheid*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Praag, Carlo van (1989). *De woonsituatie van etnische minderheden. Een analyse van het woning-behoefte-onderzoek 1985/1986*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Prins, B. (2000). *Voorbij de onschuld: het debat over de multiculturele samenleving*. Amsterdam: Van Gennep.

Prins, B. (2002). Het lef om taboes door te breken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalisme. *Migrantenstudies*, 18, 241–255.

Prinssen, J. en J. Kropman (1986). *De huisvesting van etnische minderheden geregeld? Verslag van een onderzoek naar het gebruik en de*

effekten van de VROM-circulaires MG 83–16 en MG 83–47. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) (2000). *Interculturalisatie van de gezondheidszorg.* Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Raad voor de Volkshuisvesting (1989). *Advies inzake de ontwerp-nota volkshuisvesting in de jaren negentig.* Zoetermeer: Raad voor de Volkshuisvesting.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (1997). *Advies over de ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing.* Den Haag: VROM-raad.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (1999). *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Visie op de Stad.* Den Haag: VROM-raad.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (2001). *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. Visie op de Stad 2.* Den Haag: VROM-raad.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (2002). *Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen.* Den Haag: VROM-raad.

Raad voor het Jeugdbeleid (RJB) (1989). *Toekomst gevraagd: Kommentaar op de notitie jeugdige minderheden.* Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (1999). *Retoriek en realiteit van het integratiebeleid.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2001). *Etniciteit, binding en burgerschap.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1997). *Stedelijke vernieuwing; advies 2.* Den Haag: SDU.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1998). *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998.* Den Haag: SDU.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1998). *Integratie in perspectief: advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder.* Den Haag: RMO. (RMO-advies; 7).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1999). *Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit.* Den Haag: RMO. (RMO-advies; 9).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2000). *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur.* Den Haag: RMO. (RMO-advies; 11).

Redmond, R., m.m.v. G. van Hooijdonk, S. Tan, G. van der Veen (2002). *Het onderwijs-achterstandenbeleid. Maatwerk door gemeentelijke partners*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Reezigt, G. (2003) Voor- en vroegschoolse educatie. In Meijnen, W. e.a. (2003). *Onderwijs-achterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Regeling onderwijsvoorrangsgebieden. Wet van 21 april 1993, houdende wijziging van de wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, ten behoeve van de opheffing of vermindering van onderwijs-achterstanden van 1993. In: *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1993, nr. 253.

Reijndorp, A. (1996). *Wie stelt de bevolking samen? De ontwikkeling van de sociale component van het ruimtelijk beleid*. notitie in opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Rotterdam: Reijndorp B.V.

Reijndorp, A. (1997). Vooruitkomen in achterstandswijken. In: Schuyt, C. (red.). *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

Reinsch, P. (2001). *Measuring Immigrant Integration: Diversity in a Dutch City*. Dissertatie. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Rijkschroeff, R. J. de Savornin Lohman, J.W. Duyvendak, K. Vos, C. van Gelder, en M.J. de Gruijter (2001). *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Rijpma, S.G. en C. Roques (2000). *Diversiteit in vrijetijdsbesteding. Rapportage van een onderzoek naar de deelname van Surinaamse, Turkse en Marokkaanse Rotterdamers van de 1e en 2e generatie aan andere cultuur, openluchtrecreatie en sport in 1999*. Rotterdam: Centrum voor onderzoek en statistiek.

Roelandt, Th. en E. Martens (1990). Ongelijke kansen in het onderwijs: sociale herkomst, migratie en etniciteit. In: Veenman, J. (red.). *Ver van huis. Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 19–41.

Roelandt, Th. en J. Veenman (1988). *Onderwijs en minderheden*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Roelandt, Th. en J. Veeman, J. (1989). *Minderheden in Nederland. Sectorstudie Huisvesting*. Rotterdam: ISEO.

Roelandt, Th., J.H.M. Roijen en J. Veenman (1992) *Minderheden in Nederland : Statistisch vademecum 1992*. Den Haag: SDU. (Onderzoek uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, ISEO en het Centraal Bureau voor de Statistiek).

Roelandt, Th., H.M.A.G. Smeets en J. Veenman (1993). *Jaarboek minderheden 1993*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghumb/Koninklijke Vermande.

Schmeink, H. en Wolde, S.J. ten (1998). *Allochtonen en recreatie*. Den Haag: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum. In opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Groene Ruimte en Recreatie.

Schnabel, P. (2000). *De multiculturele illusie*. Utrecht: Forum.

Schonewille, B., J. Kloprogge en A. van der Leij (2000). *Kaleidoscoop en Piramide*. Utrecht: Sardes.

Schuppen, N. van (1989). *De sportdeelname en het sport-stimuleringsbeleid van Turken en Marokkanen in Nederland*. Amsterdam, Vrije Universiteit.

Schuster, J. (1999). *Poortwachters over immigranten. Het debat over immigratie in het naoorlogse Groot-Brittannië en Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Schuyt, C.J.M. (1995). *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Schuyt, K. (red.) (1997). *Het sociaal tekort: veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

Schuyt, K. en E. Taverne (2000). 1950. *Welvaart in zwart-wit*. Den Haag: SDU.

Smeets, H.M.A.G. [et al.], m.m.v. het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) (1994) *Jaarboek minderheden 1994*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1995). *Jaarboek minderheden 1995*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1996). *Jaarboek minderheden 1996*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1997). *Jaarboek minderheden 1997*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1998). *Jaarboek minderheden 1998*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1999). *Jaarboek minderheden 1999*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (2000). *Jaarboek minderheden 2000*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (2001). *Jaarboek minderheden 2001*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., S. Dominguez Martinez en J. Veenman (2002). *Jaarboek minderheden 2002*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., e.a. (2003). *Jaarboek minderheden 2003*. Houten/Den Haag: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smit, V.J.M. (1994). Van segregatie naar toegankelijkheid. Volkshuisvesting in Rotterdam. *Stedenbouw en volkshuisvesting*, jaargang 75, nummer 1/2, pagina 16–21.

Snel, E. (1998). *Gekleurde armoede. Armoede en bestedingspatronen onder etnische minderheden*. Utrecht: Forum.

Snel, E. en M. Stavenuiter (2002). *In de fuik. Turken en Marokkanen in de WAO*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Sociaal-Economische Raad (SER) (1998). *Samen voor de stad. SER-Advies 98/01*. Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (SER) (2000). *Kansen geven, kansen nemen. Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1996). *Sociaal en Cultureel rapport 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale veranderingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1999). *Sociale en Culturele Verkenningen 1999*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2002). *Sociaal en Cultureel rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sperna Weiland, J. en J.H.P. Paelink (red.) (1985). *Etnische minderheden. Wetenschap en beleid*. Meppel: Boom.

Staatssecretaris van Justitie (2002). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2001. Kabinetsstandpunt op het rapport «Nèt Loke Falta; ontbrekende schakels» van de adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland*. (Tweede Kamer 2001–2002, 28 006, nr. 10). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996). *Minderhedenbeleid 1997*. (Tweede Kamer 1996–1997, 25 001, nr.6). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Notitie media en minderhedenbeleid*. (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 597, nr. 1). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001). *Brief van de staatssecretaris over de procedure rond het cultuurnotastelsel*. (Tweede Kamer 2000–2001, 27 432, nr. 32). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002). *Brief van de staatssecretaris met o.a. reactie op he advies van de Raad over publieksbereik hedendaagse kunst en musea van 31 januari 2002*. (Tweede Kamer 2001–2002, 27 432, nr. 49). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Grote steden- en Integratiebeleid (2002). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003. Brief minister en staatssecretaris met kabinetsreactie op aanbevelingen van commissie AVEM over arbeids- en maatschappelijke participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen*. (Tweede Kamer 2001–2002, 27 223, nr. 23). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1999). *Integratiebeleid 1999–2002. Brief staatssecretaris met kabinetsreactie op adviezen Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad v. Openbaar Bestuur over integratiebeleid*. (Tweede Kamer 1999–1999, 26 333, nr. 6). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in overeenstemming met de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid. *Conceptregeling tot stimulering van breedtesport op lokaal niveau (Stimuleringsregeling breedtesport) S/P&K-2010 856*.

Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989). *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig : van bouwen naar wonen*. (Tweede Kamer 1988–1989, 20 691, nr. 2). Den Haag: SDU.

Stemmingen over 36 moties, ingediend tijdens de UCV's van 6, 13 en 27 februari en 1, 5 en 15 maart over het minderhedenbeleid. (Handelingen Tweede Kamer, 10 april 1984, p. 4324–4327). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Stichting van de Arbeid (1990). *Nota «Meer werk voor minderheden»*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stikvis, R. (1996). Migranten, minderheden en sport. Een vergelijking in de tijd. In: M. 't Hart, J. Lucassen, H. Schmal (red.). *Nieuwe Nederlanders. Vestiging van migranten door de eeuwen heen*. Amsterdam: IISG.

Struijs, A. (1998). *Minderhedenbeleid en moraal. Erkenning van culturele identiteit in het perspectief van de liberale moraal*. Assen: Van Gorcum. Tesser,

P.T.M. (1993). *Rapportage minderheden 1993*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P.T.M. (1995). *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P. (2003) Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen. In: W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Tesser, P. e.a. (1991). *De eerste fase van de longitudinale OVB-onderzoeken. Het leerlingenonderzoek*. Nijmegen: ITS-Katholieke Universiteit Nijmegen.

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1996). *Rapportage minderheden 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M. en J. Veenman (1997). *Rapportage minderheden 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1998). *Rapportage minderheden 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M., J.G.F. Merens en C. van Praag (1999). *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M. en J. Iedema (2001). *Rapportage minderheden 2001. Vorderingen op school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

The SmartAgent Company (2001). *Woonbeleving allochtonen*. Amersfoort: The SmartAgent Company.

Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) (1995). *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) (1995). *Migratie, minderheden en beleid in de toekomst. Een trendstudie*. Amsterdam: Het Spinhuis.

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

Tuijl, C., van (2001). *Effecten van Opstap Opnieuw*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Turkenburg, M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Turkenburg, M. (2003). Onderwijs in allochtone levende talen (OALT) voor leerlingen in het basisonderwijs. In: W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Uunk, W. (2002). *Concentratie en achterstand*. Assen: van Gorcum.

Uunk, W., en S. Dominguez Martinez (2002). *Wijken in beweging. Migratie in en uit concentratie-wijken*. Assen: Van Gorcum.

Valk, H. de, en N. van Nimwegen (2003). *De allochtone bevolking van Nederland: een uitdaging voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Vanreusel, B. en C. Bulcean (1992). *De sociale betekenis van sport-deelname. Rapport in opdracht van het Ministerie van VWS*. Leuven: Universiteit Leuven.

Vaststelling van hoofdstuk XVI (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1972). (Handelingen Tweede kamer 1971–1972, p. 924–925).

Veenman, J. (1990). *De arbeidsmarktpositie van allochtonen in Nederland, in het bijzonder van Molukkers*, diss. Utrecht. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Veenman, J. (1990). De positie van allochtonen in Nederland. In: J. Veenman (red.). *Ver van huis. Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 1–19.

Veenman, J. (1993). Voorzichtigheid geboden. Commentaar bij het artikel van Van 't Hof en Dronkers. *Migrantenstudies*, jrg. 9, nr. 1, p. 26–30.

Veenman, J. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Veenman, J. (1994). De maatschappelijke positie van allochtonen in Nederland. In: J. Veenman, en Th. Roelandt (red.). *Onzeker bestaan*. Amsterdam: Boom, p. 19–52.

Veenman, J. (1995). Integratie in het onderwijs. In: G. Engbersen en R. Gabriëls (red.) (1995). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.

Veenman, J. (1996). *Heb je niets, dan ben je niets. Tweede-generatie allochtone jongeren in Amsterdam*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1996). *Als de toekomst naar je toekomt. Tweede-generatie jongeren in Rotterdam*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Veenman, J. (1997). *Arbeidsmarkt en maatschappelijke ongelijkheid, Over oorzaken en gevolgen, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1997). Armoede onder allochtonen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). *De kwetsbaren, Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 211–229.

Veenman, J. (1998). *Buitenspel, Over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1998). *Rotterdam in kleur. De toekomst van een multi-etnische samenleving*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Veenman, J. (1999). *Participatie en perspectief, Verleden en toekomst van etnische minderheden in Nederland*. Houten/Zaventem/Lelystad: Bohn Stafleu van Loghum/Koninklijke Vermande.

Veenman, J. (1999). *Mazen in het net. Problemen van instanties met het sluitende beleid*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit Rotterdam.

Veenman, J. (2000). *CWI en allochtonen op de arbeidsmarkt*. Utrecht: Forum.

Veenman, J. (2001). *Molukse jongeren in Nederland. Integratie met de rem erop*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (red.) (2002) *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Veenman, J. en E.P. Martens (1991). *Een lange weg. Molukkers op de arbeidsmarkt 1990*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Veld, Th. (2002). Onderwijs. In: J. Veenman (red.). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 55–85.

Veldboer, L. en J.W. Duyvendak (2000). De woningmarkt en de politiek van gelijke kansen: segregatie als probleem en differentiatie als gerechtvaardigde oplossing. In: Commissie Gelijke Behandeling, *De toekomst van gelijkheid*. Deventer: Kluwer.

Veldboer, L en R. Kleinans (2001). De gemengde wijk: living together apart. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting Point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Veraart, J. (1986). *Turkse koffiehuizen in Nederland*. Utrecht, s.n.

Verburg, R.M. en J. Veenman (1992). Belemmeringen rond de uitstroom van Surinaamse GSD-cliënten. Den Haag: Vuga.

Verhaar, O. (1998). *Pluriformiteit als politieke opgave. Het Nederlandse debat over voorkeurs-behandeling in het licht van de filosofische discussie over echtvaardigheid en burgerschap*. Amsterdam: Thela Thesis.

Vermeijden, B. (1997). *Stadsvernieuwing '66 – '96. Dynamiek in het beleidsdenken*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.

Vermeulen, H. en R. Penninx (1994). Slotbeschouwing. In: H. Vermeulen en R. Penninx (red.). *Het democratische ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis, p. 207–235.

Vermeulen, H en R. Penninx (red.) (1994). *Het democratische ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Verslag algemeen overleg op 17-03-1996 over de rapportage Minderhedenbeleid 1996. (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 401, nr. 15). Den Haag, SDU.

Verslag algemeen overleg op 23-04-1997 over de Rapportage Minderhedenbeleid 1997 (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 001, nr. 11). Den Haag: SDU.

Verslag van een algemeen overleg op 22-05-2002 over de nota Integratie in het perspectief van immigratie (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 198, nr. 5). Den Haag: SDU.

Verweij, A.O. en E.J. Latuheru, E.J. (2000). *De kracht van de stad: een nieuw instrument voor de evaluatie van het Grote-stedenbeleid*. Assen: Van Gorcum.

Verweij, A.O., B. Goezine, m.m.v. M.L. Hermans en Y.M.R. Weijers (1996). *Jaarboek 1995 grote-stedenbeleid*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Verweij, A.O. [et al.] (1997). *Jaarboek 1996 grote-stedenbeleid*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Verweij, A.O. [et al.] (1999). *Jaarboek 1998 grote-stedenbeleid, 2 delen*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Verweij, A.O. et al.] (2000). *Jaarboek 1999 grotestedenbeleid*. Assen, Van Gorcum.

Verwey-Jonker, H. (red.) (1971). *Allochtonen in Nederland beschouwingen over de gerepatrieerden, Ambonezen, Surinamers, Antillianen, buitenlandse werknemers, Chinezen, vluchtelingen, buitenlandse studenten in onze samenleving*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Visitatiecommissie Grote-stedenbeleid (1998). *Groot onderhoud der steden: samenwerking in samenhang. Eindrapport van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid*. Den Haag: B&A Groep.

Visitatiecommissie Grote-stedenbeleid (1999). *Perspectief op prestaties: rapport van Visitatie-commissie Grotestedenbeleid*. Den Haag: B&A Groep.

Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie (1993). *Op weg naar kleurrijke recreatie. Een verkennend advies over recreatiegedrag en behoeften van Turken en Marokkanen in Nederland*. Amersfoort: Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie.

Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (RO) (1993). *Kleur bekennen. Advies over allochtone ouderen in de Nederlandse samenleving*. Rijswijk: Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (Advies; 32).

Voorstel van wet van het lid Rosenmöller c.s. betreffende de bevordering van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen (Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen WBEEA) (1992). (Tweede Kamer 1991–1992, 22 581, nrs. 1–2, 3). Den Haag: SDU.

Voortgang Grotestedenbeleid (2000). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Vreeswijk, A.M.G. e.a. (2001). *Jaarboek 2000 grotestedenbeleid*. Assen: Van Gorcum.

Vreeswijk, A.M.G. e.a. (2002). *Jaarboek 2001 grotestedenbeleid*. Assen: Van Gorcum.

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000). *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Westerbeek, K. (1999). *The colours of my classroom. A study into the effects of the ethnic composition of classrooms on the achievement of pupils from different ethnic backgrounds*. Rotterdam: CED.

Wet van 11 mei 1994 betreffende de bevordering van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen (Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen WBEAA) (1994) Staatsblad, jaargang 1994, nr. 423.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1979). *Etnische minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij (Rapporten aan de Regering; 17).

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1989). *Allochtonenbeleid 1989*. Den Haag: SDU. (Rapporten aan de Regering; 36).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1996). *Tweedeling in perspectief*. Den Haag: SDU. (Rapporten aan de Regering; 50).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1996). *De sociale segmentatie van Nederland in 2015. Voorstudies en achtergronden*. Den Haag, SDU. (V96).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001). *Nederland als immigratie-samenleving*. Den Haag: SDU. (Rapporten aan de Regering; 60).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001). *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland*. Den Haag: Sdu. (Werkdocumenten 123).

World Travel Guide. (www.cityguide.travel-guides.com/cities/mil/CityStatistics.asp, gez. 13 maart 2003).

Wouden, H.C. van der (1996). *De beklemde stad; stad, grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Zandvliet, C. e.a. (2000). *Evaluatie Wet Samen. Eindrapport*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie. (Onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door NEI Arbeid en Onderwijs).

Zanfrini, L. City template Milan. Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project. Milaan: Cariplo-ISMU Foundation. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003).

Zubrinsky Charles, C. (2000). Neighbourhood racial-composition preferences; evidence from a multiethnic metropolis. *Social problems*, vol. 47, nr.3. pp. 379–407.

Zwan, A. van der & H.B. Entzinger (1994). Beleidsopvolging minderheden-
debat: Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken. Den
Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

INLEIDING

Hieronder volgt een schets van demografische ontwikkelingen, welke bedoeld is als achtergrondinformatie bij het bronnenonderzoek naar het integratiebeleid. In de eerste paragraaf zal de globale migratiegeschiedenis aan de orde komen. Deze beperkt zich tot de vier grootste «oude migrantengroepen»: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Weergegeven wordt hoe deze groepen zijn toegenomen vanaf de jaren zestig en wat hun migratiepatronen zijn. Ook zal ingegaan worden op asielmigranten. In de tweede paragraaf worden emigratie en immigratie tegen elkaar afgezet en in de derde paragraaf komt vervolgens de huidige stand van zaken aan de orde; gekeken wordt naar aantallen, leeftijd, sekse en generatie. Tot slot komt in de laatste paragraaf kort aan bod welke ontwikkelingen in de toekomst te verwachten zijn.

1. GLOBALE MIGRATIEGESCHIEDENIS

Turken en Marokkanen

Jaren zestig

Nederland sloot tussen 1960 en 1970 bilaterale wervingsverdragen af om de tijdelijke tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Dit leidde tot de komst van gastarbeiders uit Italië, Spanje, Portugal, Turkije, Griekenland, Marokko, Joegoslavië en Tunesië. Zij gingen vooral werken in de textiel en metaalsector waar een tekort aan laaggeschoolde beroepskrachten bestond. De overheid ging uit van een tijdelijke inzet van gastarbeiders.

Jaren zeventig

In de jaren zeventig volgde er, vanwege de oliecrisis en de toename van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt, een restrictief toelatingsbeleid, maar daarna nam met name het aantal Marokkanen en Turken weer gestaag toe vanwege familiehereniging, wat de piek rond 1980 verklaart (zie tabel 1 en figuur 1). De grote welvaartsverschillen tussen Nederland en landen als Turkije en Marokko zijn hierbij belangrijke oorzaken. Door het restrictieve toelatingsbeleid was terugkeer naar Nederland niet meer goed mogelijk als men naar Turkije of Marokko was teruggegaan en de terugkeer geen succes zou blijken te zijn. Daarom besloten de meeste migranten in Nederland te blijven. Bovendien was de weg om op grond van economische redenen naar ons land te komen, afgesloten, waarop gezinshereniging voor nieuwe immigranten een brug werd om naar Nederland te komen.

Jaren tachtig

In de jaren tachtig lieten jongeren een huwelijkspartner overkomen; in bijna de helft van de gevallen betrof dit, althans volgens De Beer verwijzende naar Esveldt et al. (1995), een gearrangeerd huwelijk. Naast asielaanvragen was dit de enige manier tot legale migratie: gezinsvormende migratie. In 1984 valt een duidelijk dal waar te nemen (figuur 1). Migratie in verband met gezinshereniging liep terug, omdat de meeste gezinnen reeds in de jaren zeventig herenigd waren. Kort na 1985 was er sprake van een sterke remigratie. Oorzaak was de in 1985 van kracht geworden remigratieregeling: werklozen of arbeidsongeschikten die ouder zijn dan 50 jaar kunnen terugkeren met een uitkering waarvan de hoogte is afgestemd op de koopkracht in het betreffende land.

Jaren negentig

De immigratie liep in de jaren negentig terug, waarschijnlijk door de strengere regels: gezinshereniging was alleen nog maar binnen drie jaar na aankomst in Nederland mogelijk. Voor gezinsvorming moet men tenminste vijf jaar legaal in Nederland verblijven en daarnaast een eigen inkomen en passende huisvesting hebben. Sofi-nummer en bijstandsuitkeringen werden gekoppeld aan verblijfsvergunningen.

Surinamers

Jaren zestig

Suriname was van 1668 tot 1975 een kolonie van Nederland. In de eerste helft van de twintigste eeuw kwamen vooral veel hoog opgeleiden naar Nederland (voornamelijk Creolen). Surinamers verwierven in 1954 het Nederlands burgerschap door het Statuut van het Koninkrijk. Tot halverwege de jaren zestig emigreerden echter maar weinig Surinamers

naar Nederland en andersom. Het ging alleen om studenten (net zoals dit vóór de Tweede Wereldoorlog het geval was).

Jaren zeventig

Vlak voor de onafhankelijkheid in 1975 echter vertrokken steeds meer Surinamers vanwege politieke redenen naar Nederland, ook omdat de spanningen tussen de verschillende bevolkingsgroepen in Suriname opliepen. De piek lag rond 1974–1975 (zie figuur 1) toen 55 000 immigranten in Nederland arriveerden. Dit waren met name Hindoe-stanen (uit angst voor een Creoolse overheersing in Suriname), Javanen en Chinezen. Op het moment van de onafhankelijkheid waren er 140 000 Surinamers in Nederland. Een tweede immigratie-piek ontstond in 1979–1980 aan het einde van de vijfjarige overgangperiode (zie figuur 1).

Jaren tachtig

In de jaren tachtig kwam er een visumplicht voor Surinamers. 1980 was het laatste jaar waarin in Suriname woonachtige personen voor de Nederlandse nationaliteit konden kiezen. Sinds die tijd wordt aan Surinaamse staatsburgers nog slechts toestemming tot verblijf in Nederland gegeven vanwege gezinshereniging, het volgen van een opleiding of medische behandeling. 1982 was het jaar van de decembermoorden; dit had tot gevolg dat Surinamers als vluchteling naar Nederland kwamen. Door de politieke instabiele situatie volgden er in de daarop volgende jaren meer.

Jaren negentig

De sterke achteruitgang van de economie in Suriname zorgde eind jaren tachtig, begin jaren negentig voor een sterke migratiestijging. In 1994 daalde de migratie weer; waarschijnlijk mede vanwege de aangescherpte toelatingscriteria voor gezinshereniging en gezinsvorming.

Antillianen en Arubanen

Jaren zestig

Vanaf 1954, het jaar van het Statuut van het Koninkrijk, konden Antillianen zich vrij vestigen in Nederland. Voorheen was men meer op de VS en de Caribin georiënteerd. Vanaf de jaren vijftig kwamen enkel studenten naar Nederland. Velen keerden later weer terug vanwege de sterke economische groei. In de jaren zestig echter dook werkloosheid de kop op en vertrokken velen naar Nederland. Op kleine schaal werden ook arbeidskrachten geworven.

Jaren zeventig

Door de werkloosheid in Nederland kwam er een einde aan de arbeidswerving van migranten, maar door de stijging van de werkloosheid op de Antillen en toenemende politieke onrust, bleef de migratie naar Nederland toenemen.

Jaren tachtig

Vanwege de verslechterde economische omstandigheden nam het aantal immigranten sterk toe, met name in de tweede helft van de jaren tachtig (zie figuur 1).

Jaren negentig

Begin jaren negentig ging het weer wat beter met de economie, met name op Aruba, waarop de immigratie naar Nederland daalde. De retour-

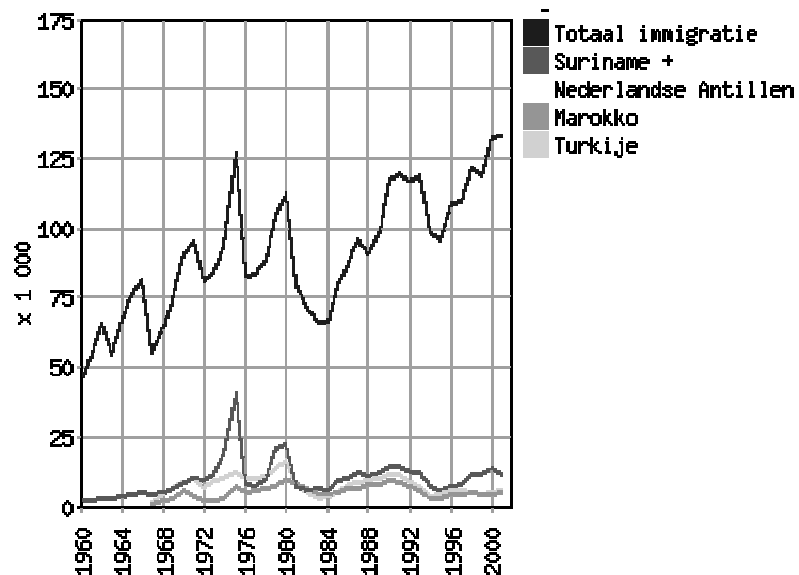
migratie is altijd hoog geweest; het migratiesaldo was dan ook beperkt van omvang. Voor Aruba is dit precies in evenwicht.

In de volgende tabel van het CBS (Statline, 2003) wordt de immigratie van de drie grootste groepen, vanaf 1960 tot 2002, naar geboorteland weergegeven.

Tabel 1 Migratie (getallen x 1000)

	Totaal immigratie	Suriname + Nederl. Antillen	Marokko	Turkije
1960	45,4	2,3	.	.
1961	55,1	2,5	.	.
1962	66,0	2,9	.	.
1963	55,1	3,3	.	.
1964	67,1	3,7	.	.
1965	76,6	5,0	.	.
1966	81,8	5,5	.	.
1967	55,8	4,9	1,3	1,6
1968	64,5	5,6	2,8	4,6
1969	76,4	7,2	3,4	7,7
1970	90,8	9,1	6,0	9,0
1971	95,1	10,6	3,9	10,1
1972	81,3	9,7	2,4	6,9
1973	84,7	12,2	2,8	9,9
1974	93,8	19,2	3,5	10,3
1975	127,3	40,5	7,9	12,6
1976	83,0	8,1	5,7	10,1
1977	83,9	7,7	5,8	10,3
1978	89,2	10,7	7,2	11,4
1979	104,6	21,1	7,7	13,8
1980	112,5	22,8	10,4	17,1
1981	80,2	7,4	8,4	8,3
1982	70,7	6,0	6,5	5,1
1983	66,8	7,0	4,9	3,6
1984	66,9	5,8	4,7	3,8
1985	79,4	10,0	5,7	5,6
1986	87,4	10,8	6,6	8,0
1987	95,9	12,6	7,1	9,1
1988	91,2	11,0	8,2	9,8
1989	98,9	12,4	8,5	10,3
1990	117,4	14,9	9,6	12,1
1992	116,9	12,5	7,4	8,8
1993	119,0	12,7	6,1	7,4
1994	99,3	7,4	3,5	4,3
1995	96,1	6,0	3,2	4,7
1996	109,0	7,5	4,5	6,2
1997	109,9	8,3	4,9	6,3
1998	122,4	12,2	5,5	5,5
1999	119,2	12,0	4,7	4,8
2000	132,9	13,8	4,5	5,4
2001	133,4	11,9	5,2	6,0

Figuur 1 Historie bevolking



* Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2003

Asielmigranten

Asielmigranten zijn er altijd geweest. Hun getallen zijn sterker aan fluctuaties onderhevig dan de cijfers van «de oude migrantengroepen», wat inherent is aan de achtergronden van asielmigranten. Hieronder worden de ontwikkelingen vanaf de jaren zestig kort beschreven.

Jaren zestig

Nederland kent al eeuwenlang grote vluchtelingenstromen. In de jaren vijftig en zestig komen er duizenden uit Oost-Europa: rond 1956 veel Hongaren na de Russische inval en in 1968 veel Tsjecho-Slowaken.

Jaren zeventig

Vanaf begin jaren zeventig was er weer een grote toename.

Jaren tachtig

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig neemt het aantal asielzoekers zeer sterk toe, met een piek in 1990. Voorheen kwamen vluchtelingen vooral uit Europa. Vanaf de jaren tachtig, als gevolg van de toenemende vervoers- en communicatiemogelijkheden, komt men uit steeds verder gelegen landen. De eerste grote groep in 1985 waren de Tamils uit Sri Lanka. Later kwamen er vluchtelingen uit Ethiopië, Libanon, Irak, Iran en Somalië. Eén van de oorzaken van de stijging van het aantal asielzoekers was dat de mogelijkheden om zich langs andere wegen in ons land te vestigen beperkt waren. Omdat asielzoekers in het algemeen mochten blijven zolang de procedure liep en de lengte van de procedure toenam, en omdat bovendien veel asielzoekers zelfs na het afwijzen van het verzoek niet teruggestuurd werden, kreeg asielmigratie steeds meer het karakter van «gewone migratie».

Jaren negentig

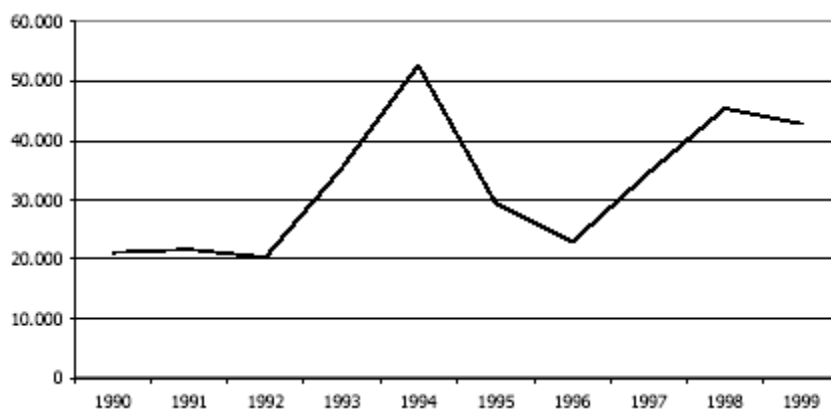
Vanaf 1987 volgt, als reactie op de sterke toename van het aantal

asielzoekers, een restrictiever beleid. Drie maatregelen kunnen worden onderscheiden:

1. Versobering van de opvang (asielzoekers krijgen geen bijstandsuitkering meer).
2. Strengere beoordelingsprocedure (juridisch onderscheid in «kennelijk ongegronde» en «kennelijk gegronde» asielverzoeken).
3. Maatregelen om het aantal asielaanvragen te beperken (akkoord van Schengen).

Begin jaren negentig waren er vooral veel asielzoekers uit het voormalig Joegoslavië; in 1994 was er een piek van 50 000 asielzoekers. Dit was o.a. het gevolg van het strengere beleid ten aanzien van de toelating van asielzoekers in andere Europese landen, met name in Duitsland en Zweden. Om de instroom te beperken, scherpste Nederland ook haar beleid aan waarop in 1995 het aantal halveerde. Deze ontwikkeling is ook duidelijk te zien in figuur 2.

Figuur 2 Absoluut aantal asielverzoeken naar nationaliteit voor de jaren 1990–1999



Bron: CBS (1996b, 199b en 2000c), uit: WRR (2001)

In tabel 2 is te zien waar de asielmigranten vanaf 1997 vandaan komen en in welke getale.

Tabel 2 Asielaanvragen naar land van nationaliteit

Totaal	w.o.												
	Afghani- stan	Angola	Bosnië- Herze- govina	China	Guinea	Irak	Iran	Servië en Mon- tenegro	Sierra Leone	Somalië	Sri Lanka	Turkije	
1997	34 443	5 920	373	1 968	1 158	120	9 641	1 253	1 652	350	1 280	1 497	1 135
1998	45 217	7 118	608	3 769	918	328	8 300	1 680	4 288	482	2 775	1 049	1 222
1999	42 729	4 400	1 585	1 169	1 248	528	3 703	1 527	7 125	1 280	2 731	856	1 460
2000	43 559	5 032	2 181	1 637	1 393		2 747	2 530	3 813	2 004	2 095	972	2 246
2001	32 579	3 627	4 113	1 026	706	1 467	1 329	1 522	913	2 410	1 100	682	1 400
2002 (t.m. okt)	16 620	997	1 808	195	503	440	870	570	447	1 448	475	277	573

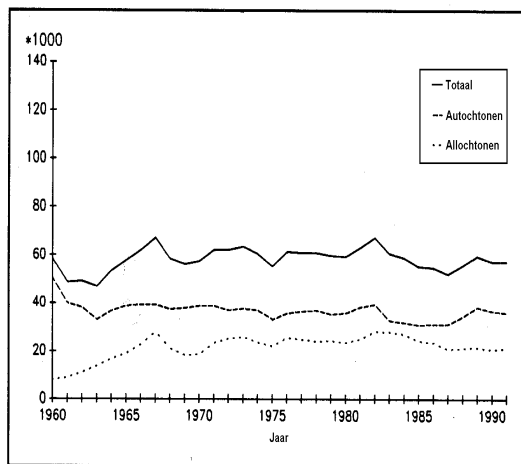
Uit: CBS (2002)

«Oude» migrantengroepen komen uit Indonesië, Marokko, Nederlandse Antillen en Aruba, Suriname en Turkije. «Nieuwe» migrantengroepen zijn afkomstig uit Afghanistan, China, Egypte, Ghana, Hong Kong, Irak, Iran, Kaapverdië, Pakistan, Polen, Somalië, Vietnam, voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie.

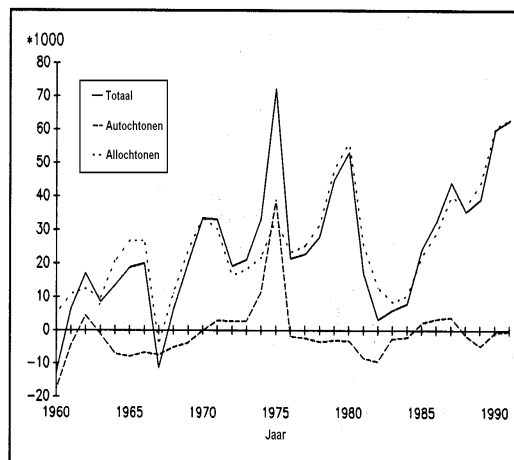
2. SALDO EMIGRATIE-IMMIGRATIE

In figuur 3 van het CBS zijn de emigratiecijfers weergegeven voor de periode 1960–1991 en in figuur 4 de netto immigratiecijfers naar nationaliteit in die periode. Onder Nederlanders vallen tot 1980 ook Surinamers en Antillianen/Arubanen die tot die tijd voor de Nederlandse nationaliteit konden kiezen. Volgens Penninx et al. (1993) kan uit de figuren afgeleid worden dat emigratie in de afgelopen dertig jaar stabiel van aard is geweest. De totale emigratie ligt op ongeveer 50 000 tot 60 000 personen per jaar, met pieken in tijden van economische depressie. Autochtone Nederlanders emigreren meer dan allochtonen: 30 000 tot 40 000 per jaar versus 20 000 tot 25 000 per jaar. De netto migratie van de Nederlanders is altijd negatief geweest, met uitzondering van de jaren voorafgaand aan de onafhankelijkheid van Suriname in 1975, toen veel Surinamers naar Nederland trokken. Je zou kunnen stellen dat de netto migratietendens van allochtonen verantwoordelijk is voor de totale migratiebalans van Nederland.

Figuur 3 Emigratie 1960–1991



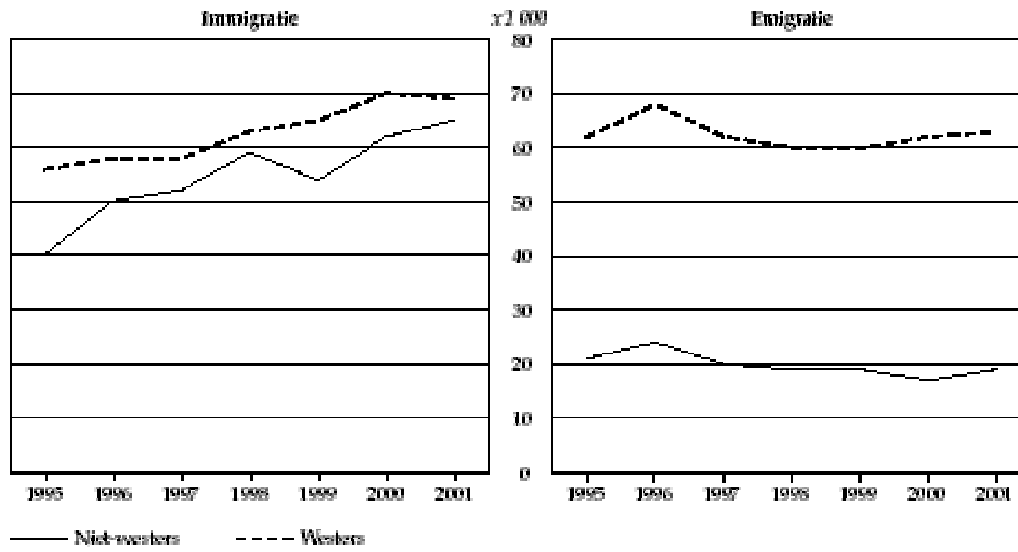
Figuur 4 Immigratie 1960–1991



Bron: CBS, uit Penninx et. al. (1993)

In figuur 5 zijn de «recente» emigratie- en immigratiecijfers weergegeven van westerse en niet-westerse allochtonen, vanaf 1995. Volgens de WRR (2001) is emigratie vanaf 1990 stabiel en beperkt van omvang. Antillianen/Arubanen vormen hierop een uitzondering, mogelijk doordat zij met hun Nederlandse nationaliteit eenvoudig van en naar Nederland kunnen reizen. Allochtonen uit de «oude groepen» (niet in Nederland geboren) keren op latere leeftijd in beperkte mate terug naar hun land van herkomst, maar met het verouderen van de pioniersgeneratie kan verwacht worden dat de komende jaren een groeiend deel van hen terugkeert naar het herkomstland. Onder de tweede generatie emigreren juist jongeren. Hier speelt het verlopen of het niet verkrijgen van een verblijfsvergunning mee.

Figuur 5 Immigratie en emigratie van westerse en niet-westerse allochtonen



¹⁾Inclusief saldo administratieve correcties.

Uit: CBS (2002)

3. HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

3.1 Aantallen

In tabel 3 valt af te lezen dat de vier grootste allochtone groepen per 1 januari 2001 in Nederland de Turken zijn met 320 000, gevolgd door de Surinamers met 309 000 en vervolgens de Marokkanen met 273 000 en de Antillianen/Arubanen met 117 000. De Irakezen en de Somaliërs zijn de grootste groepen uit de vluchtelingenlanden. In vergelijking met 1 januari 1999 zijn de (nazaten van de) oorspronkelijke «gastarbeiders» en inwoners van de (voormalige) koloniën met 7% toegenomen. Bij de vluchtelingengroepen bedraagt de toename 24%; vooral de toename van het aantal personen uit Soedan, Afghanistan en Angola valt op.

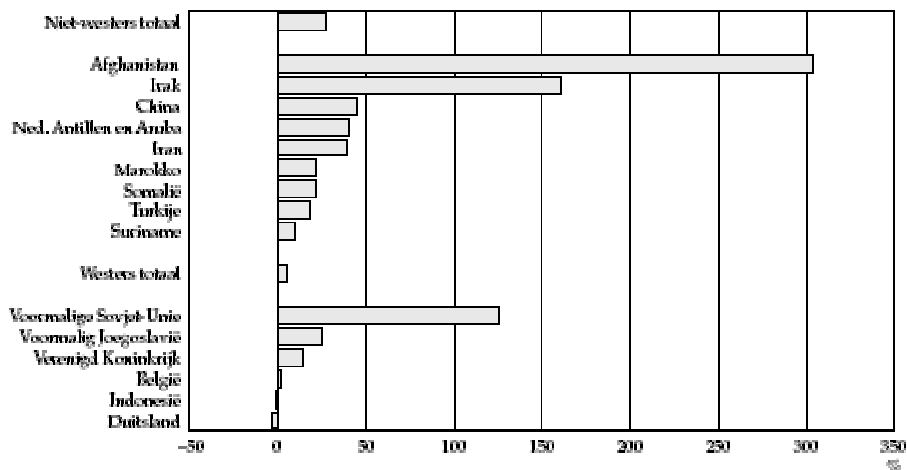
De (voormalig) Joegoslaven nemen een bijzondere positie in. Personen uit (voormalig) Joegoslavië kunnen vanwege hun migratieverleden zowel tot de vroegere migrantengroepen gerekend worden als tot de vluchtelingen. Een deel van de (ex-)Joegoslaven is in de jaren zestig als arbeidsmigrant naar Nederland gekomen. Het andere deel is als gevolg van de oorlogen in voormalig Joegoslavië als asielzoeker naar Nederland gekomen. Daarom zijn de (voormalig) Joegoslaven afzonderlijk in de tabel weergegeven. De Ghanezen zijn een andere groep die een bijzondere positie inneemt. Zij kunnen niet tot de vluchtelingengroepen gerekend worden omdat de meesten als arbeidsmigranten naar Nederland zijn gekomen. De Ghanezen zijn daarom in de tabel ook afzonderlijk weergegeven (Dominguez Martinez en Groeneveld in Veenman, 2003).

Tabel 3 Omvang en ontwikkeling van de allochtone bevolking in Nederland, naar herkomstland

	1-1-1990	1-1-1995	1-1-1999	1-1-2001	% toename 1999–2001
Turkije	205 898	264 027	299 662	319 600	7
Suriname	236 995	277 706	296 984	308 824	4
Marokko	167 810	218 743	252 493	272 752	8
Antillen/Aruba	81 079	92 835	99 130	117 089	18
Italië	31 403	31 676	33 130	34 529	4
Spanje	28 724	28 911	29 643	30 417	3
Kaapverdië	12 254	16 369	17 925	18 558	4
Portugal	11 542	13 033	13 650	14 976	10
Griekenland	9 200	10 574	10 857	11 637	7
Tunesië	4 606	5 716	6 388	6 908	8
<i>Vroegere migratielanden</i>	<i>789 511</i>	<i>959 590</i>	<i>1 059 845</i>	<i>1 135 290</i>	<i>7</i>
Irak	–	8 290	30 002	38 191	27
Somalië	–	16 862	27 421	29 631	8
Iran	–	14 242	21 790	24 642	13
Afghanistan	–	3 359	15 811	26 394	67
Vietnam	–	12 654	14 277	15 302	7
Ethiopië	– 8 098	8 696	9 392	8	
Sri Lanka	–	8 222	7 046	8 384	19
Congo/Zaire	–	3 829	5 574	6 828	22
Syrië	–	3 285	4 686	6 488	38
Angola	–	1 885	3 693	5 852	58
Soedan	–	752	3 023	5 497	82
Liberia	–	1 366	2 191	2 452	12
<i>Vluchtelingenlanden</i>	–	<i>82 844</i>	<i>144 210</i>	<i>179 053</i>	<i>24</i>
(voormalig) Joegoslavië	24 232	48 768	62 821	71 438	14
Ghana	–	12 358	14 905	16 429	10
Overige niet-westerse landen ^a	–	197 882	214 346	243 983	14

Figuur 6 geeft de procentuele toename weer van alle allochtonen naar herkomstgroep, maar dan tussen 1997 en 2002.

Figuur 6 Procentuele toename allochtonen naar herkomstgroep tussen 1997 en 2002



Uit: CBS (2002)

Verschillen zijn ook te constateren in de aantallen binnen verschillende generaties. Zo wordt voor wat de «oude migranten» betreft, het hoogste percentage in Nederland geboren (tweede generatie) onder de Italianen aangetroffen. Het laagste aandeel van de tweede generatie treffen we aan bij de Antillianen/Arubanen, waarschijnlijk vanwege de blijvende instroom. Het aandeel van de tweede generatie onder de vluchtelingengroepen is nog relatief gering van omvang; het hoogste percentage vinden we bij de Vietnamezen, het laagste bij de Afghanen. De recente toename van de groepsomvang staat bij de vluchtelingengroepen dus relatief sterk in verband met toename van de eerste generatie. Naast de Afghanen geldt dit het meest voor de Irakezen en Soedanezen (Dominguez Martinez et al., 2002).

Tabel 4 Aantal allochtonen naar land van herkomst per 1-1-2001, naar geboorteland

	Totaal	Geboren in land van herkomst (1 ^e generatie)	Geboren in Nederland (2 ^e generatie)	
			Abs.	Perc.
Turkije	319 600	181 595	138 005	43
Suriname	308 824	184 737	124 087	40
Marokko	272 752	155 669	117 083	43
Antillen/Aruba	117 089	76 626	40 263	34
Italië	34 529	16 599	17 930	52
Spanje	30 417	17 471	12 946	43
Kaapverdië	18 558	11 048	7 510	40
Portugal	14 976	10 030	4 946	33
Griekenland	11 637	6 751	4 886	42
Tunesië	6 908	3 754	3 154	46
<i>Vroegere migratielanden</i>	<i>1 135 290</i>	<i>664 480</i>	<i>470 810</i>	<i>41</i>

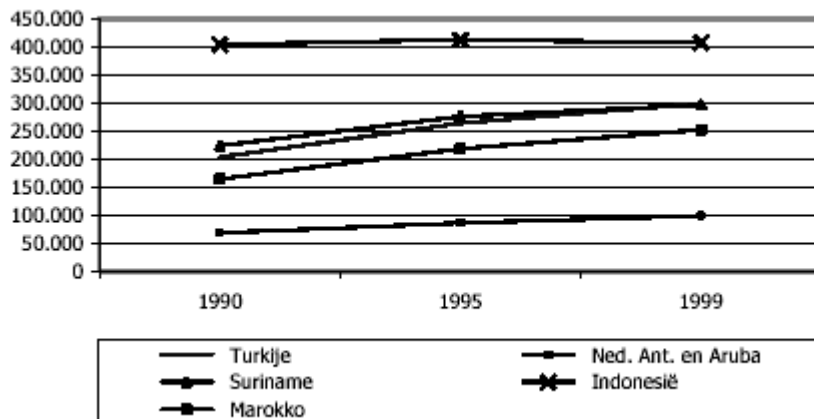
	Totaal	Geboren in land van herkomst	Geboren in Nederland (2 ^e generatie)	
Irak	38 191	33 685	4 506	12
Somalië	29 631	21 705	7 926	27
Iran	24 642	21 222	3 420	14
Afghanistan	26 394	24 254	2 140	8
Vietnam	15 302	10 543	4 759	31
Ethiopië				
	9 392	6 906	2 486	26
Sri Lanka	8 384	6 457	1 927	23
Congo/Zaire	6 828	4 797	2 031	30
Syrië	6 488	4 938	1 550	24
Angola	5 852	4 622	1 230	21
Soedan	5 497	4 818	679	12
Liberia	2 452	1 813	639	26
<i>Vluchtelingenlanden</i>	<i>179 053</i>	<i>145 760</i>	<i>33 293</i>	<i>19</i>
(voormalig) Joegoslavië	71 438	53 747	17 691	25
Ghana	16 429	10 998	5 431	33
Overige niet-westerse landen ^a	243 983	158 176	85 807	35

^a Overige landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (inclusief de voormalig Sovjet-Unie), excl. Japan en Indonesië.

Uit: Dominguez Martinez en Groeneveld in Veenman (2003) en Dominguez-Martinez et al. (2002), ontleend aan de Maandstatistiek van de Bevolking en Statline van het CBS.

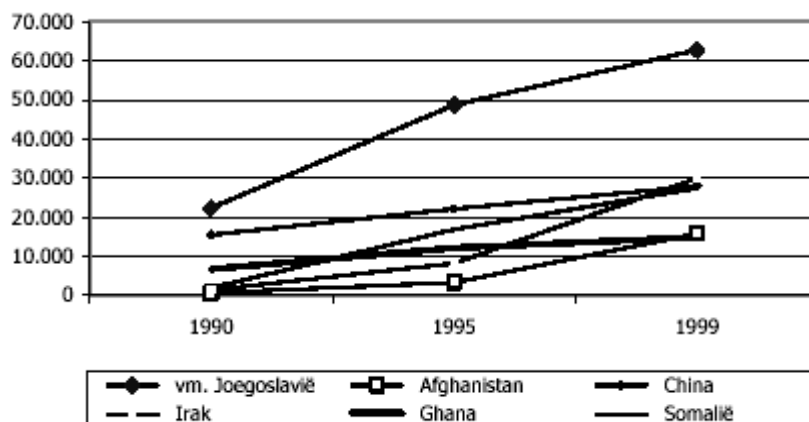
Terugredenerend in de tijd blijkt uit de onderstaande figuren 7 en 8 volgens de WRR (2001) dat de «oude» groepen tussen 1990 en 1999 met ongeveer 30 tot 50% zijn toegenomen (met uitzondering van Indonesiërs). De «nieuwe groepen» zijn in absolute omvang kleiner dan de «oude groepen», maar zijn sterker in omvang toegenomen. Voor alle in tabel 4 onderscheiden allochtone groepen (ook die niet in de figuur) kan worden geconcludeerd dat de omvang van het aantal in Nederland verblijvende allochtonen is toegenomen. De oorzaken zijn de groei van het aantal nieuwkomers en de komst van een nieuwe generatie. De Valk en Van Nimwegen (2003) stellen dat naast de omvang van de groep immigranten die naar Nederland komt, vooral de samenstelling veranderd is. In 1990 kwam een derde van alle immigranten uit de «oude» herkomstlanden en ongeveer een tiende uit de «nieuwe» herkomstlanden. In 1998 was dit beeld totaal anders en komt een even groot deel uit de «oude» als uit de «nieuwe» herkomstlanden.

Figuur 7 Absolute omvang van de «oude» allochtone groepen in Nederland



Bron: CBS-gegevens, uit: WRR (2001)

Figuur 8 Absolute omvang van een selectie «nieuwe» allochtone groepen in Nederland

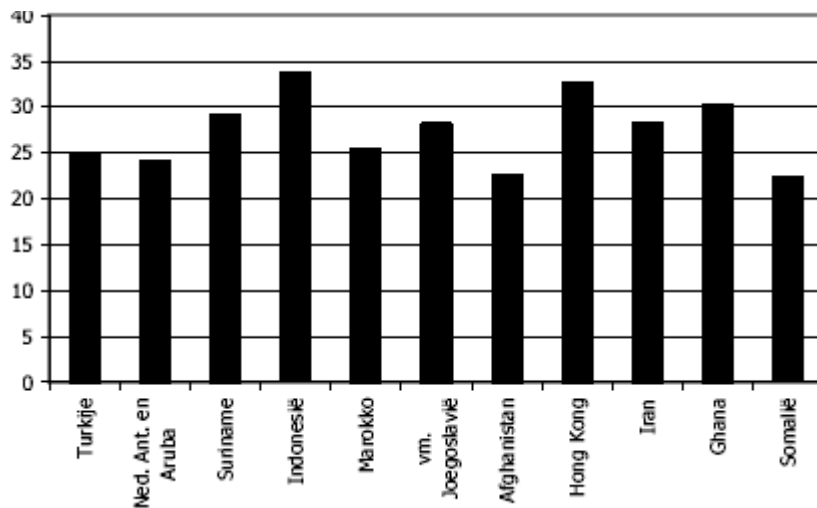


Bron: CBS-gegevens, uit: WRR (2001)

3.2 Leeftijd

In figuur 9 is aangegeven wat de gemiddelde leeftijd in 1998 was voor immigranten uit een aantal geselecteerde geboortelanden bij immigratie naar Nederland. Somaliërs waren toen de jongste immigranten (gemiddeld ongeveer 22 jaar oud) en Indonesiërs de oudste (gemiddeld ongeveer 34 jaar oud). Een duidelijk verschil in gemiddelde leeftijd tussen alle «oude» en «nieuwe» groepen is er niet. Het overgrote deel is onder de 30. Vrouwen zijn vaak iets jonger bij immigratie dan mannen. De gemiddelde leeftijd van alle groepen is toegenomen van 26,4 in 1990 naar 27,1 in 1998. Alleen voor de Chinezen geldt een daling; van 31 jaar in 1990 naar 24 jaar in 1998. Dit is te verklaren door de toename van 0–19-jarigen in de immigratie onder Chinezen (WRR, 2001).

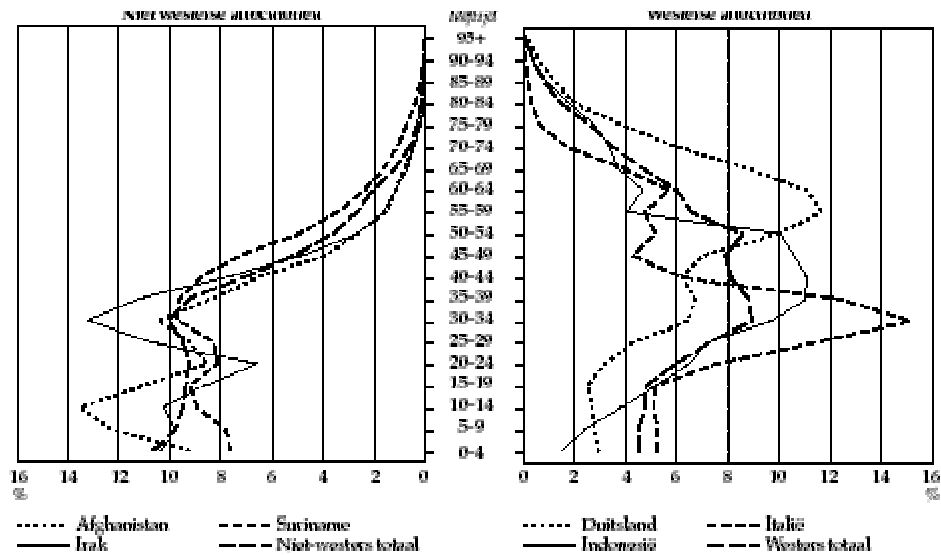
Figuur 9 Gemiddelde leeftijd bij immigratie voor een aantal geselecteerde geboortelanden van immigranten in 1998



Uit: WRR (2001), bewerking van CBS-gegevens

In figuur 10 valt de feitelijke leeftijdsopbouw van enkele allochtone groepen op 1 januari 2002 af te lezen. Tabel 5 geeft de aantallen 0 tot en met 12-jarigen voor een selectie van herkomstlanden weer op drie tijdstipmomenten (1990, 1995 en 1999). Volgens De Valk en Van Nimwegen (2003) (zie tabel 5) kennen migrantenbevolkingen doorgaans een jonge leeftijdsopbouw in vergelijking met autochtonen. Het merendeel van alle jongeren behoort tot de oude allochtone groepen of is autochtoon; dit is het gevolg van de grote absolute totale omvang van deze groepen in Nederland. Tussen 1990 en 1999 stijgt het aantal 0- tot 12-jarigen voor alle groepen, exclusief Indonesië. De oorzaak ligt zowel in de continue instroom van jonge migranten als het relatief hoge vruchtbaarheidsniveau onder een aantal groepen.

Figuur 10 Leeftijdsopbouw van enkele allochtone groepen (als percentage van omvang), 1-1-2002



Uit: CBS (2002)

Tabel 5 Absolute omvang van de groep 0-12-jarigen voor een selectie van allochtone groepen, 1990, 1995 en 1999

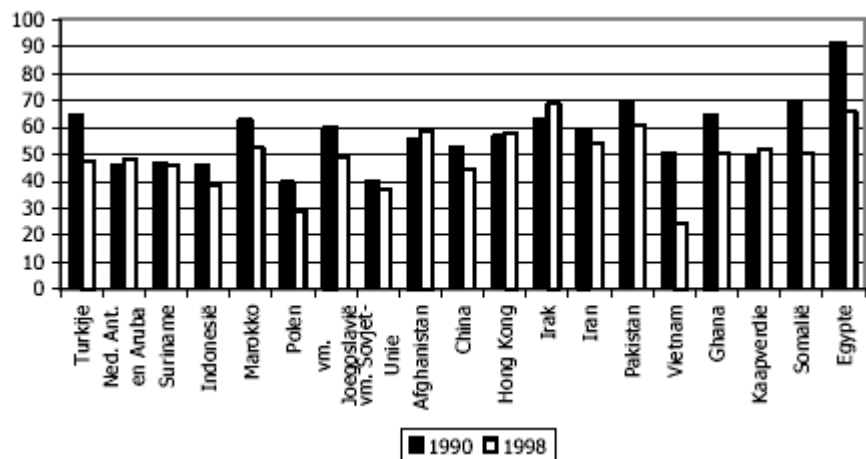
	1990	1995	1999
Turkije	62 560	78 320	87 880
Ned. Antillen/Aruba	21 090	23 485	25 605
Suriname	61 840	67 690	66 210
Indonesië	58 170	41 480	30 830
Marokko	61 200	72 105	77 925
(vm) Sovjet-Unie	255	1 390	3 410
Afghanistan	175	1 130	5 280
China	4 045	4 750	6 240
Irak	435	2 205	8 205
Ghana	1 340	3 035	4 450
Somalië	465	5 540	10 085
Autochtonen	1 926 595	1 983 590	2 016 295

Bron: CBS-gegevens, uit: De Valk en Van Nimwegen (2003)

3.3 Sekse

Uit figuur 11 valt af te leiden dat mannen bij de meeste van de onderscheiden groepen een meerderheid vormen, met uitzondering van Polen en de migranten uit de voormalige Sovjet-Unie waar 60% in 1990 vrouw was. Dit komt waarschijnlijk mede omdat Nederlandse mannen soms een partner uit deze landen halen. Het hoogste percentage mannen wordt in 1990 gevonden onder Egyptenaren en in 1998 onder Irakezen. Het laagste percentage in 1998 onder Vietnamezen. In de periode 1990–1998 bleek de geslachtsverdeling wat gelijkmatiger te zijn geworden waarschijnlijk als gevolg van gezinshereniging of gezinsvorming. De «nieuwe» groepen zijn voor wat betreft geslachtsverdeling bij immigratie redelijk vergelijkbaar met de «oude groepen». «Waar de «oude» groepen een inhaalslag hebben gemaakt middels gezinshereniging, lijken de vrouwen uit de «nieuwe» groepen vaker direct naar Nederland te migreren» (WRR, 2001).

Figuur 11 Aandeel mannen in het totaal aantal immigranten naar geboorteland 1990 en 1998 (%)

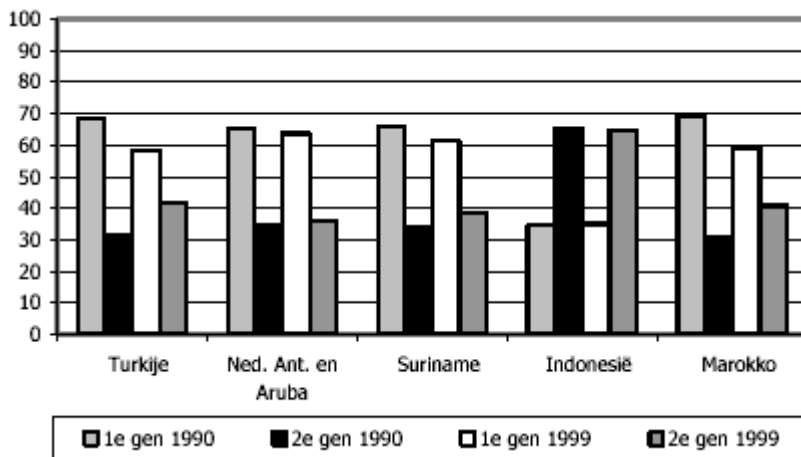


Uit: WRR (2001), bron: CBS-gegevens

3.4 Generatie

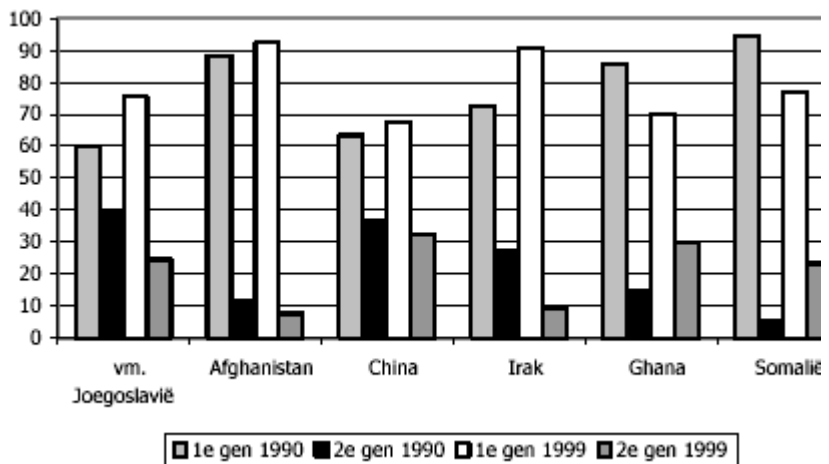
De WRR (2001) geeft aan dat voor zowel de «oude» als de «nieuwe» groepen het merendeel van de verblijvenden onder de eerste generatie valt (zie ook § 3.1.). Voor vrijwel alle «oude» herkomstlanden blijkt het aandeel in de tweede generatie gegroeid te zijn, met name onder Turken en Marokkanen. De eerste generatie groeit vooral onder de «nieuwe» migrantengroepen nog duidelijk als gevolg van de recente grote migratie naar Nederland. De toename van de eerste generatie onder voormalig Joegoslaven tussen 1990 en 1999 was het gevolg van de immigratie door de oorlog op de Balkan. Alleen voor Ghanezen en Somaliërs blijkt de tweede generatie tussen 1990 en 1999 duidelijk toe te nemen mogelijk ten gevolge van de relatief langere verblijfsduur in combinatie met een relatief hoog vruchtbaarheidscijfer. Voor vrijwel alle allochtone groepen geldt dat de tweede generatie vooral uit jongeren bestaat. Volgens De Valk en Van Nimwegen (2003) geldt dit niet voor Indonesiërs, Polen en personen uit de voormalige Sovjet-Unie. De tweede generatie is daar namelijk te verdelen in een tweede generatie kinderen van immigranten uit de jaren vijftig en zestig en de tweede generatie van degenen die meer recentelijk naar Nederland kwamen (figuren 12 en 13).

Figuur 12 Relatieve omvang van de eerste en tweede generatie voor de «oude» allochtone groepen in 1990 en 1999 (%)



Uit: WRR (2001), bron: CBS-gegevens

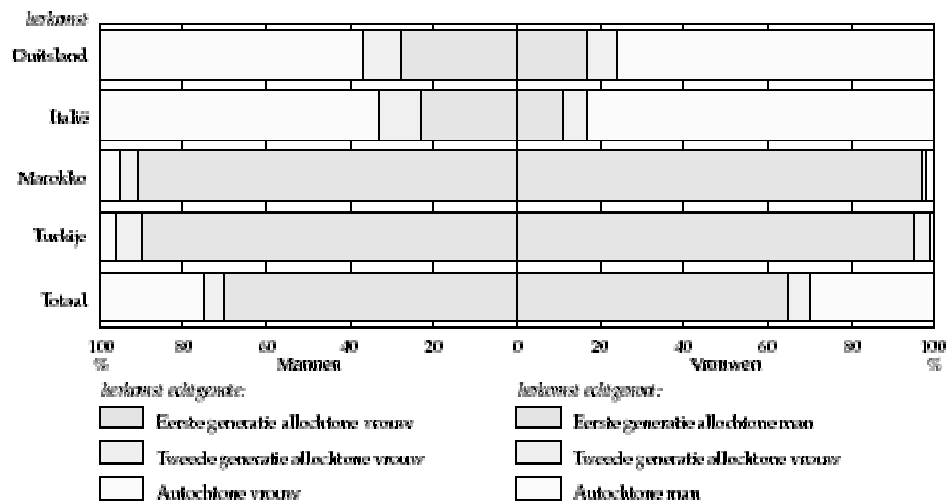
Figuur 13



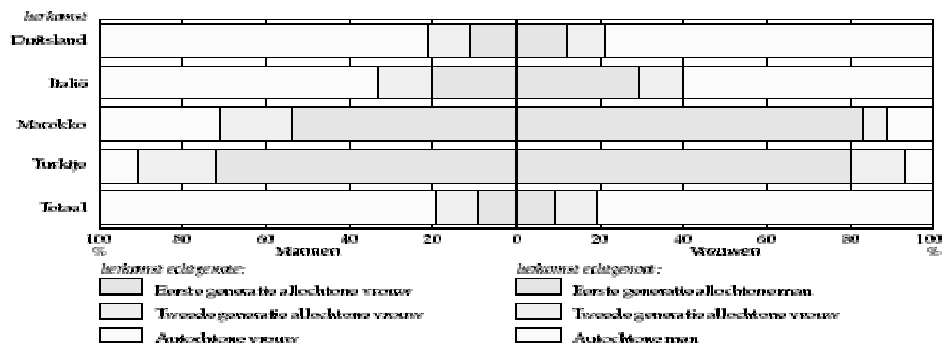
Uit: WRR (2001), bron: CBS-gegevens

Als we kijken naar de verschillende generaties en de herkomst van hun partner krijgen we het beeld zoals valt af te leiden uit de figuren 14 en 15. Voor wat betreft de eerste generatie heeft de meerderheid van de personen die in het buitenland geboren is een eveneens in het buitenland geboren partner (veelal zelfde geboorteland): 65% van de vrouwen en 70% van de mannen. Negen van de tien gehuwde Turkse en Marokkaanse mannen van de eerste generatie zijn getrouwd met een vrouw uit hun herkomstland; voor vrouwen ligt dit percentage nog hoger. De tweede generatie Turken en Marokkanen is nog vrij jong (85% is jonger dan 20 jaar); hierdoor zijn er dus nog niet zoveel gehuwde tweede-generatie Turken en Marokkanen; degenen die er zijn, kiezen niettemin ook vrij massaal voor een partner uit het herkomstland. De tweede generatie Surinamers, Arubanen en Antillianen kiest daarentegen voor een autochtone partner (80%) (bron: CBS, 2002).

Figuur 14 Eerste generatie allochtonen en herkomst partner, 1 januari 2001



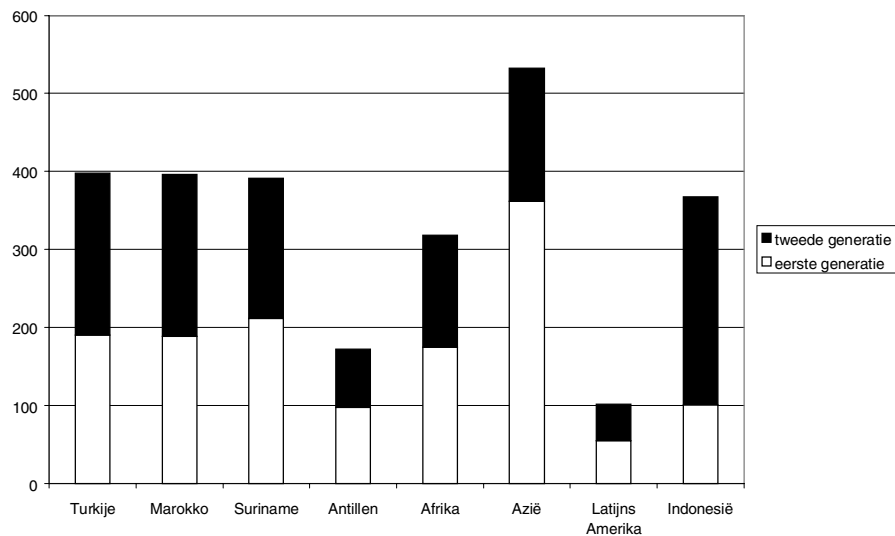
Figuur 15 Tweede generatie allochtonen en herkomst partner, 1 januari 2001



4. TOEKOMSTIGE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

In figuur 16 worden de meest omvangrijke categorieën allochtonen in het jaar 2015 weergegeven. Volgens De Valk en Van Nimwegen (2003) is de snelst groeiende groep allochtonen van Aziatische oorsprong, hetgeen met name door asielmigratie en de daaruit voortvloeiende gezinshereniging komt. Hetzelfde geldt voor de bevolking van Afrikaanse afkomst.

Figuur 16 Categorieën allochtonen in 2015



Uit: De Valk en Van Nimwegen (2003)

In een toekomstscenario verwijst Veenman (2002) naar het CBS dat stelt dat het aantal niet-westerse allochtonen zal gaan toenemen van ruim 8% aan het eind van de jaren negentig tot 14% in 2015. Deze toename is vooral te danken aan de groei van de groep Aziaten. In 2030 zouden er dan, bij ongewijzigde ontwikkelingen, 20% allochtonen in Nederland wonen. Ook het CBS en NIWI voorzien een fikse stijging van het percentage allochtonen. Twee categorieën oorzaken liggen daaraan ten grondslag:

- Gemiddeld jeugdige leeftijd allochtone bevolkingsgroepen; meer vrouwen in de vruchtbare leeftijd; grotere «natuurlijke aanwas».
- Voortgaande migratie: 1. asielmigratie, 2. volgmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming), 3. arbeidsmigratie (door krapte op de arbeidsmarkt en vergrijzing).

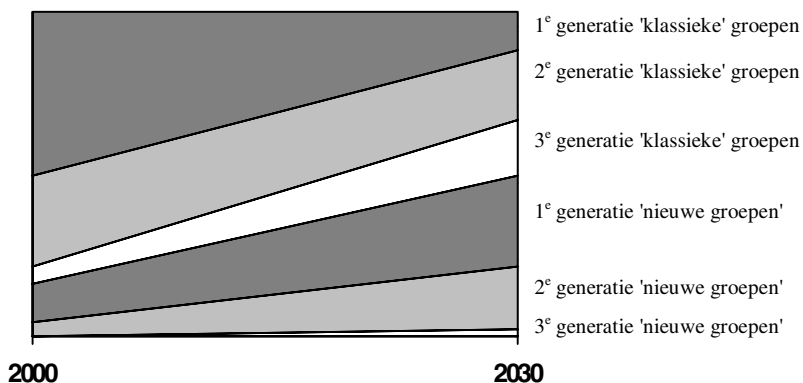
Het aantal allochtonen kan in de toekomst ook hoger komen te liggen door een sterke groei van de wereldbevolking (kan migratiedruk verhogen). Een restrictief toelatingsbeleid kan ook als gevolg hebben dat veel afgewezen asielzoekers voor een leven in illegaliteit kiezen en Nederland niet verlaten. De uitbreiding van de EU (b.v. met Turkije) zou het aandeel allochtonen eveneens kunnen verhogen.

Voor wat betreft de Turken en Marokkanen zal het aantal nieuwkomers dalen. Met de groei van de Turkse en Marokkaanse bevolking in Nederland en het steeds restrictiever wordende beleid voor gezinshereniging, neemt de kans toe dat zij in Nederland een partner zoeken.

Het lijkt echter niet aannemelijk dat retourmigratie van Turken en Marokkanen in sterke mate zal gaan toenemen. Het aantal oudere allochtonen neemt weliswaar toe, maar daar staat tegenover dat de neiging om te vertrekken terugloopt naarmate een groter deel van de gezinsleden ook in Nederland woont.

Volgens Veenman zullen generaties van allochtonen gaan overlappen. Vanaf 2015 zal er in het onderwijs en op de arbeidsmarkt een tweede generatie zijn vanuit de «nieuwe» groepen, terwijl zich daar op hetzelfde moment vanuit de «klassieke» groepen een derde generatie aandient. Het beeld wordt nog gecompliceerder door de voortgaande instroom die zorgt voor de bijzondere aanwezigheid van eerste generatiemigranten. Onderstaande figuur 17 maakt volgens Veenman duidelijk dat de «nieuwe» groepen tussen nu en 2030 aanzienlijk aan betekenis zullen winnen. Veenman: «Binnen de «nieuwe» groepen groeit de tweede generatie. Tegelijkertijd blijft er een grote instroom van migranten bestaan. Dit impliceert een permanente betekenis van de eerste generatie. Binnen de «klassieke» groepen daarentegen neemt het belang van de eerste generatie naar verwachting af, terwijl dat van de tweede en derde generatie toeneemt» (Veenman, 2002).

Figuur 17 Generaties van «oude» en «nieuwe» groepen



Uit: Veenman (2002)

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Beer, J. de (1998). Migratie naar Nederland. In: Penninx, R., H. Münstermann en H. Entzinger. *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, pp. 236–256. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2002). *Allochtonen in Nederland 2002*. Heerlen: CBS.

Dominguez Martinez, S., S. Groeneveld en E. Kruisbergen (2002). *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Dominguez Martinez, S. en S. Groeneveld. (2003). Etnische minderheden in Nederland. In: Smeets, H.M.A.G., e.a. (2003). *Jaarboek minderheden 2003*, pp. 79- 92. Houten/Den Haag: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Esvelde, I., I. Kulu-Glasgow, J. Schoorl en H. van Solinge (1995). Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Martens, E.P. (1999) *Minderheden in beeld*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Penninx, R., J. Schoorl en C. van Praag (1993). *The impact of international migration on receiving countries, the case of the Netherlands*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Valk, H. de, en N. van Nimwegen (2003). *De allochtone bevolking van Nederland: een uitdaging voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Veenman, J. (2002). Drijvende krachten van een veranderende samenleving. In: Veenman J. (red.) (ISEO). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*, pp. 11–38. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001). *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland*. Den Haag: Sdu (Werkdocumenten 123).

Inhoudsopgave	blz.
Inleiding	263
Hoofdstuk 1 Integratiebeleid op het deelterrein van de arbeidsmarktpositie	264
1.1 Categorieaal beleid: 1973-1992	264
1.1.1 Hoofddoelstelling	265
1.1.2 Doelgroepen	265
1.1.3 Beleidsmaatregelen	265
1.2 Minderhedenbeleid: 1992-1996	265
1.2.1 Hoofddoelstelling	265
1.2.2 Doelgroepen	266
1.2.3 Afgeleide doelstellingen	266
1.2.4 Beleidsmaatregelen en effectiviteit	267
1.3 Integratiebeleid: 1996-2002	269
1.3.1 Hoofddoelstelling	269
1.3.2 Doelgroep	270
1.3.3 Afgeleide doelstellingen	270
1.3.4 Beleidsmaatregelen en effectiviteit	270
1.3.5 Kortetermijndoelstellingen in de vorm van outcomes	282
Hoofdstuk 2 Integratiebeleid op het deelterrein van inkomen	286
2.1 Hoofddoelstelling	286
2.2 Doelgroep	286
2.3 Afgeleide doelstellingen	287
2.4 Beleidsmaatregelen: Beleidsproject «De Sociale As»	287
2.4.1 Het armoedebeleid	289
2.4.2 Het rapport van de Algemene Rekenkamer over het armoedebestrijding (2003)	289
2.4.3 Armoedeval	292
2.4.4 WAO en migranten	293
Hoofdstuk 3 Samenhang in het integratiebeleid op de deelterreinen van werk en inkomen	295
Literatuur	298

Wanneer beleidsnota's worden weergegeven betreft het zoveel mogelijk letterlijke aanhalingen.

INLEIDING

In deze bijlage wordt een overzicht gepresenteerd van het integratiebeleid van de rijksoverheid op de deelterreinen van werk en inkomen. In hoofdstuk 1 komt het integratiebeleid op het deelterrein van arbeidsmarktpositie aan de orde en in hoofdstuk 2 het integratiebeleid op het deelterrein van inkomen. De samenhang in het integratiebeleid op het terrein van werk en inkomen komt tot slot in hoofdstuk 3 aan de orde.

HOOFDSTUK 1 INTEGRATIEBELEID OP HET DEELTERREIN VAN DE ARBEIDSMARKTPOSITIE

Het integratiebeleid op het deelterrein van de arbeidsmarktpositie wordt voor het eerst in 1992 gestalte gegeven met de nota Werk en Minderheden (TK 22 825, nr. 1) en het voorstel van wet betreffende de bevordering van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen (Wet BEAA; TK 22 581, nr. 3).

De hoofddoelstelling van het integratiebeleid van het ministerie van SZW is in de loop de jaren ongewijzigd gebleven: de positie van minderheden op de arbeidsmarkt te versterken en bijgevolg uitstroom uit de sociale zekerheid te bewerkstelligen. Bij de realisatie van de hoofddoelstellingen geeft het ministerie van SZW voorrang aan de bevordering van arbeidsparticipatie.

De hoofddoelstelling van het beleid, gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen luidt dat allochtonen *naar evenredigheid* moeten deelnemen aan het arbeidsproces. Deze evenredigheidsdoelstelling wordt eerst vastgelegd in de Wet BEAA (Wet Bevordering evenredige arbeidsdeelname van allochtonen) en later in de Wet Samen (Wijziging van de Wet Bevordering Evenredige arbeidsdeelname allochtonen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de wet: Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden).

Een tweede consistente factor in het integratiebeleid van het ministerie van SZW op het deelterrein van werk vormt de nadruk op afspraken en convenanten van de sociale partners (functionele decentralisatie), ondersteund door wetgeving (eerst Wet BEAA, later de Wet Samen).

1.1 Categorieaal beleid: 1973–1992

In de periode tot 1992 is er geen sprake van integratiebeleid op het terrein van arbeid. Wel wordt via de Wet buitenlandse werknemers (1975) getracht een meer restrictief beleid met betrekking tot buitenlandse werknemers in te voeren. In de Memorie van Toelichting van deze wet wordt de aanleiding tot deze wet als volgt aangegeven: Het onderhavige ontwerp van wet strekt tot vervanging van de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen van 1964. De wet kwam destijds tot stand in een tijd van aanzienlijke economische groei en een snel toenemende behoefte aan arbeidskrachten, waarin het aanbod in eigen land onvoldoende kon voorzien. Evenals in andere geïndustrialiseerde landen van West-Europa overheerste ook in Nederland de opvatting dat aanvulling van deze tekorten uit voornamelijk landen in het Middellandse-Zeegebied als tijdelijke oplossing voor de heersende spanningen op de arbeidsmarkt grote voordelen opleverde zowel voor de Nederlandse economie als voor de thuislanden en niet in het minst voor de migrerende werknemers zelf. Dat de komst van buitenlandse werknemers problemen van zwaarwegende betekenis voor alle betrokkenen zou opleveren, werd nog nauwelijks onderkend. Toen de eerder genoemde wet in 1969 in werking trad, was reeds gebleken dat een veel grotere toevloed van buitenlandse werknemers op gang was gekomen dan aanvankelijk werd verwacht en dat het niet ging om een verschijnsel van kortstondige aard. Toen steeds duidelijker werd dat deze internationale arbeidsmigratie geheel eigensoortige problemen opleverde, die om een veel sterker op de sociale en maatschappelijke bezwaren toegespitst beleid vroegen, is over de

betrokken problematiek nog in hetzelfde jaar in interdepartementaal verband een uitvoerige nota opgesteld (Nota buitenlandse werknemers, 1970).

1.1.1 Hoofddoelstelling

Het voeren van een restrictief beleid met betrekking tot de inschakeling van buitenlandse werknemers.

1.1.2 Doelgroepen

Buitenlandse werknemers voornamelijk afkomstig uit landen in het Middellandse-Zeegebied.

1.1.3 Beleidsmaatregelen

De Wet arbeid buitenlandse werknemers uit 1975 is erop gericht om de vraag naar buitenlandse werknemers aan een kritische beoordeling te onderwerpen, waarmee bevorderd kan worden dat door het bedrijfsleven alternatieven voor de inschakeling van buitenlanders worden ontwikkeld. Ten einde een restrictief beleid met betrekking tot de inschakeling van buitenlandse werknemers door het Nederlandse bedrijfsleven mogelijk te maken wordt een vergunningenlimietstelsel ingevoerd. De wet bevat verder een regeling die ertoe strekt dat bij voorkeur die buitenlandse werknemers in het Nederlandse arbeidsbestel worden ingeschakeld die afkomstig zijn uit landen waarmee Nederland een wervingsovereenkomst heeft gesloten, alsmede een verscherpte strafbaarstelling van de werkgever die een buitenlandse werknemer zonder vergunning arbeid laat verrichten. Behalve dat deze wet een doelgericht en voldoende genuanceerd arbeidsmarktbeleid mogelijk moet maken, dient de wet een zo groot mogelijke vrijheid van arbeidskeuze te laten aan eenmaal tot Nederland toegelaten buitenlandse werknemers.

1.2 Minderhedenbeleid: 1992–1996

1.2.1 Hoofddoelstelling

In de Nota Werk en Minderheden (1992) presenteert het ministerie van SZW het minderhedenbeleid op al zijn beleidsterreinen in samenhang. Voorwaarden scheppen voor emancipatie, achterstanden bestrijden en tegengaan van discriminatie vormen de kern van het beleid. Dit beleid is er in de eerste plaats op gericht de positie van minderheden op de arbeidsmarkt te versterken en bijgevolg uitstroom uit de sociale zekerheid te bewerkstelligen.

De overheid en de minderhedenorganisaties zullen zich moeten richten op het motiveren en activeren van de mensen, succes is in de eerste plaats afhankelijk van inspanningen van personen uit de minderheidsgroepen zelf. Het is belangrijk dat minderhedenorganisaties hun eigen achterban motiveren en mobiliseren: zo kunnen zij bijvoorbeeld een zeer belangrijke rol spelen bij het duidelijk maken aan ouders dat onderwijs en scholing van eminent belang zijn om een plaats te kunnen veroveren nte behouden – op de arbeidsmarkt. Initiatieven van minderheden en hun organisaties zelf om, bijvoorbeeld via scholing, hun positie te verbeteren, moeten zo veel mogelijk aangemoedigd worden.

Ook de bewaking van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt, in de arbeidsorganisaties en de sociale zekerheid rekt SZW tot zijn taak. Omdat minderheden gemiddeld vaker onder slechte omstandigheden werken dan Nederlanders, is een aantal voorgenomen wijzigingsvoorstellen van de Arbo-wet van belang. In de nota komt daarom ook de rol van communicatie bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering aan de orde.

De tijdelijke Wet Bevordering arbeidsdeelname allochtonen (Wet BEAA, 1994) dient vooral ter ondersteuning van het akkoord dat in 1990 in de Stichting van de Arbeid werd gesloten en waarin concreet werd afgesproken dat er tot eind 1994 minstens 60 000 personen behorend tot de etnische minderheden aan het werk moesten worden geholpen. Het uitstroombesluit van de uitkeringsorganen m.b.t. minderheden zal worden geïntensiveerd door de samenwerking tussen deze organen en de arbeidsbureaus te verbeteren. In het voorwaardenbesluit sanctiebesluit, waarbij het niet maken van onderscheid tussen autochtonen en allochtonen blijft gehandhaafd, is meer accent nodig op verplicht taalonderwijs en basiseducatie (mits er voldoende lokale voorzieningen zijn). Bestaande regels bieden voldoende ruimte om het volgen van een taal cursus zo nodig af te dwingen.

Voor jongeren is met name deelname aan het leerlingwezen te verkiezen boven instroming via de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), en waar nodig zijn taalonderwijs en basiseducatie prioriteit. Vanuit het emancipatiebesluit krijgt de positie van vrouwen uit minderheden bijzondere aandacht, met name in het kader van het interdepartementale project Vrouwen en Minderhedenbesluit (VEM).

Het ministerie van SZW beschouwt tot slot aanhoudende bestrijding van discriminatie als een belangrijke voorwaarde van het op integratie gerichte besluit. SZW is in dit kader betrokken bij verschillende activiteiten, waaronder de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

1.2.2 Doelgroepen

De doelgroep van het minderhedenbesluit omvat allereerst: Italianen, Spanjaarden, Portugezen, Joegoslaven, Turken, Marokkanen, Surinamers, en Antillianen/Arubanen. Daarnaast rekt het Ministerie van SZW ook tot de doelgroep van het minderhedenbesluit: Grieken, Kaapverdianen, Tunesiërs, Molukkers, zigeuners, woonwagenbewoners en vluchtelingen (Nota Werk en minderheden, 1993, p. 40).

Binnen het SZW-besluit wordt bijzondere aandacht geschonken aan jongeren en vrouwen uit minderheidsgroepen: voor deze laatste groep heeft SZW een bijzondere verantwoordelijkheid in verband met zijn coördinerende taak voor het emancipatiebesluit van de rijksoverheid. Binnen de totale groep van minderheden verkeren vrouwen veelal in een nog slechtere positie dan mannen. Als de maatschappelijke participatie van minderheden niet reeds krachtig op jeugdige leeftijd wordt bevorderd, verslechtert de kans op een succesvolle participatie en neemt de kans op het ontstaan van een «verloren» generatie toe.

1.2.3 Afgeleide doelstellingen

In de Nota Werk en minderheden (1993) worden de volgende (afgeleide) doelstellingen gepresenteerd:

- het bestrijden van achterstanden op de arbeidsmarkt en het bevorderen van instroom van minderheden in de arbeid;
- het bevorderen van gelijke behandeling binnen arbeidsorganisaties en het tegengaan van discriminatoire bejegening;
- het verzekeren van een gelijke behandeling in, en het bevorderen van de uitstroom uit, de sociale zekerheid;
- het verbeteren van de arbeidsomstandigheden;
- het wegnemen van belemmeringen bij remigratie.

1.2.4 Beleidsmaatregelen en effectiviteit

STAR-akkoord (1990)

In 1990 werd het STAR-akkoord gesloten waarin landelijke actoren en werknemers- en werkgeversorganisaties afspraken maakten over de toeleiding van allochtonen naar de arbeidsmarkt. In het Stichtingakkoord is concreet afgesproken dat er tot eind 1994 minimaal 60 000 personen behorend tot de etnische minderheden aan het werk moesten worden geholpen. Daartoe werden bedrijven opgeroepen taakstellende werkplannen op te stellen waarin werd aangegeven op welke wijze de bedrijven de komende periode meer personen behorend tot de etnische minderheden in dienst konden nemen.

Effectiviteit:

- De Stichting van de Arbeid heeft voorzien in een periodieke evaluatie van het STAR-akkoord op basis van onderzoek van de Loontechnische Dienst van SZW. Bij de eerste evaluatie is gebleken dat de resultaten voorsnog tegenvallen: 24% van de onderzochte bedrijven was op de hoogte van het akkoord, 42% kende het bestaan van het akkoord maar was niet bekend met de inhoud ervan, en 34% was in het geheel niet op de hoogte. Van de bedrijven die het akkoord kenden was 63% niet voornemens een werkplan of een inventarisatie op te stellen, 7% had een taakstellend werkplan tenminste in de fase van voorbereiding en 3% van de bedrijven spande zich actief in om de werkgelegenheid van allochtonen te bevorderen.
- Daarnaast volgt het Ministerie van SZW via de rapportages van de Dienst Collectieve Arbeidsverhoudingen de ontwikkelingen in de uitvoering van het STAR-akkoord. Daaruit blijkt dat het aantal CAO-afspraken gericht op minderheden tussen 1989 en 1991 bijna verviervoudigd is.
- De Commissie Minderheden en Arbeid van de Stichting, belast met evaluatie, constateert dat de werking van het akkoord in 1991 onvoldoende was geweest. Het Kabinet neemt deze conclusie van de evaluatiecommissie over.

Interdepartementaal project Vrouwen en Minderhedenbeleid

Het landelijke VEM (Vrouwen en Minderhedenbeleid)-bureau werkt met subsidie uit het emancipatiebudget van SZW van 1991 tot en met 1994 aan de instroom van 900 vrouwen uit minderheidsgroepen in opleidingen en banen in de sectoren gezondheidszorg, kinderopvang, media, bank- en verzekeringswezen, gemeentelijke diensten, detailhandel en vrouwenhulpverlening.

Wet BEAA (1994)

De tijdelijke Wet BEAA (1994) beoogt de initiatieven van het bedrijfsleven om de deelname van allochtonen aan het arbeidsproces te vergroten, te ondersteunen door nadere regels te stellen op het punt van informatievoorziening. Werkgevers worden verplicht aan het RBA, en indien

aanwezig, ook ongevraagd schriftelijk aan het overlegorgaan van werknemers informatie te verstrekken over de situatie van het gevoerde en te voeren beleid voor allochtonen binnen hun onderneming. Verwacht wordt dat aan de hand van deze informatieverschaffing de werkgever in het hierop volgende overleg met zijn overlegorgaan gestimuleerd wordt tot het opstellen van een werkplan en andere concrete activiteiten die de positie van allochtonen verbeteren. De informatieverstrekking aan het RBA is bedoeld om het regionale arbeidsmarktbeleid voor minderheden een impuls te geven. Om aan de informatieverplichting te voldoen worden werkgevers tevens verplicht een administratie bij te houden.

Effectiviteit:

Uit de resultaten van de tweede evaluatie van de Wet BEAA die in de zomer van 1997 is uitgevoerd door onderzoeksbureau Regioplan komt naar voren dat er ten opzichte van de situatie een jaar eerder nauwelijks veranderingen zijn opgetreden in de uitvoering van de wet; werkgevers zijn de wet noch beter noch slechter gaan uitvoeren t.o.v. 1996. De drie onderdelen van de wet: registratie, jaarverslag en taakstellend werkplan, zijn door respectievelijk 54%, 22% en 13% van de werkgevers uitgevoerd. De nadruk wordt nog steeds gelegd op de administratieve uitvoering van de wet, terwijl de actiegerichte onderdelen van de wet minder aandacht krijgen.

Bij deze evaluatie is, naast een kwantitatieve meting van de uitvoering van de wet, het accent gelegd op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop een effectieve uitvoering van de gewijzigde Wet Samen kan worden bevorderd. Daartoe is in het onderzoek bij een dertigtal bedrijven gevraagd wat volgens de werkgever en de OR de noodzakelijke randvoorwaarden zijn om te komen tot een actief minderhedenbeleid. De ondervraagde bedrijven zijn zowel «best practices» als bedrijven waar nog geen minderhedenbeleid wordt gevoerd. Redenen om over te gaan tot een minderhedenbeleid, volgens deze dertig bedrijven:

- CAO-afspraken: sommige geïnterviewde bedrijven en OR-en vinden CAO-afspraken een stimulans om over te gaan tot inspanningen op het terrein van minderhedenbeleid;
- de afzetmarkt: het willen binden van klanten uit minderheidsgroepen;
- de arbeidsmarkt: een te verwachten tekort aan personeel op de arbeidsmarkt;
- contract compliance: bij opdrachtverlening door gemeenten;
- de bedrijfscultuur: één onderneming heeft een bedrijfscultuur waarin het nemen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid door het hoogste management als essentieel onderdeel van de bedrijfsvoering wordt gezien. Het management van de verschillende vestigingen wordt op resultaten afgerekend. Dit heeft ook een positieve invloed op de houding van het middenmanagement en de medewerkers.

Volgens dit onderzoek zijn randvoorwaarden om vervolgens een succesvol beleid te voeren:

- goed functionerende intermediairs met het oog op het aanleveren van geschikte kandidaten zijn essentieel;
- draagvlak binnen de onderneming; niet alleen op managementniveau maar juist ook op middenmanagementniveau en op de «werkvloer»;
- een goed uitgewerkt project.

Werkgevers verwachten van:

- de overheid: voor de overheid zien werkgevers met name een voorlichtende rol weggelegd door middel van het doorgeven van goede voorbeelden. Ook het uit handen nemen van administratieve

- rompslomp bij subsidieverlening is belangrijk. Op de rol van de overheid als werkgever zijn de werkgevers niet ingegaan;
- de sociale partners: de rol van sociale partners is volgens werkgevers met name het maken van concrete CAO-afspraken;
 - intermediairs w.o. Arbeidsvoorziening: deze moeten vooral goed geselecteerde kandidaten leveren.

Deze uitkomsten vormen naar het oordeel van de minister van SZW geen aanleiding om het ingezette beleid te wijzigen.

Evenredigheidsdoelstelling Arbeidsvoorzieningsorganisatie

Het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) heeft zich – in het kader van de profilering, regionalisering en intensivering van het arbeidsvoorzieningsbeleid voor minderheden – tot doel gesteld eind 1994 te bereiken dat het aandeel van de etnische minderheden in het totaal aantal bemiddelingen even groot is als het aandeel van de minderheden in het werklozenbestand. Het creëren van eenvoudige functies (bijvoorbeeld taaksplitsing) moet worden gecombineerd met een goed scholings- en doorstroombeleid.

Effectiviteit:

In 1991 heeft de Arbeidsvoorziening bijna 12 000 personen uit de minderheidsgroepen aan werk geholpen. Dat is 110% van de jaartaakstelling van 1991. Ten opzichte van 1990 is het aantal bemiddelingen gestegen met 25%. In 1992 wil men ruim 13 000 personen uit de minderheidsgroepen naar werk bemiddelen. In de eerste helft van 1992 is reeds 57% van deze taakstelling gerealiseerd. Het aantal bemiddelingen in de eerste helft van 1992 is anderhalf keer zo groot als in dezelfde periode in 1991.

1.3 Integratiebeleid: 1996–2002

1.3.1 Hoofddoelstelling

Ook in deze periode blijft de hoofddoelstelling: meer instroom van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Het gezamenlijke Plan van aanpak arbeidsmarktbeleid etnische minderheden van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000) geeft een overzicht van het beleid op het deelterrein van arbeid.

Het kabinet ziet ook in deze periode minderhedenorganisaties als bondgenoten, en wil minderhedenorganisaties aanspreken om een schakel te vormen tussen de eigen achterban en de overheid. Het kabinet gaat met de minderhedenorganisaties bekijken hoe zij deze rol adequaat in kunnen vullen. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de rol die vrouwenorganisaties in dit verband hebben. Het kabinet wil dat de minderhedenorganisaties een directe bijdrage leveren aan dit plan van aanpak en zal concrete activiteiten hiertoe van minderhedenorganisaties faciliteren.

Het ministerie van SZW blijft aanhoudende bestrijding van discriminatie als een belangrijke voorwaarde van het op integratie gerichte beleid zien en hecht daarom veel waarde aan de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de Commissie Gelijke Behandeling.

1.3.2 Doelgroep

Doelgroep is de groep van etnische minderheden: personen met de nationaliteit van, of geboren in Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, voormalig Joegoslavië of in niet-Europese landen, met uitzondering van de Verenigde Staten van Amerika en voormalig Nederlands Indië/Indonesië.

Verder wordt voor deelgroepen die met specifieke achterstanden of omstandigheden te maken hebben aanvullend specifiek beleid noodzakelijk geacht: vluchtelingen en inburgeraars, vrouwen en jongeren.

1.3.3 Afgeleide doelstellingen

In de nota Plan van aanpak arbeidsmarktbeleid etnische minderheden (2000) worden voor het eerst afgeleide doelstellingen geformuleerd in termen van beoogde outcomes:

- een halvering van het verschil in de werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden;
- minderheden worden in ieder geval evenredig bereikt met het algemene arbeidsmarktinstrumentarium (waaronder de sluitende aanpak, de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en de Regeling in- en doorstroombanen voor langdurige werklozen (ID-regeling)).

1.3.4 Beleidsmaatregelen en effectiviteit

Eind 1996 hebben sociale partners en het kabinet afspraken gemaakt over de hoofdlijnen van het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden tot en met het jaar 2000. Drie instrumenten worden van speciaal belang geacht: het minderhedenakkoord «Met minderheden meer mogelijkheden» van de Stichting van de Arbeid, de ondersteunende Wet Samen en de intensivering van het minderhedenbeleid van Arbeidsvoorziening. Medio 1998 is door de minister van SZW en de minister voor GSI de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt ingesteld. De Taskforce had als opdracht boven op deze driehoek de verantwoordelijke partijen in de uitvoering te activeren en dit nieuwe offensief te promoten bij bedrijfstakken en bedrijven. De Taskforce is volgens afspraak begin 2000 opgeheven.

Minderhedenakkoord «Met minderheden meer mogelijkheden» (1996)

Sociale partners doen in het in 1996 afgesloten minderhedenakkoord de aanbeveling aan sectoren om CAO-afspraken over de instroom van minderheden te maken en voor de uitvoering daarvan een infrastructuur in te richten. Eind 2000 wordt het stichtingsakkoord geëvalueerd. De voortgang van afspraken tussen het kabinet en sociale partners wordt op Voor- en Najaarsoverleggen besproken. Op het Najaarsoverleg 1999 zijn de volgende afspraken gemaakt:

- SZW werkt aan de verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening over etnische minderheden in statistiek en monitors.
- Sociale partners brengen etnische minderheden onder de aandacht van hun achterban en zullen ESF(3)-middelen voor scholing van werkenden zonder startkwalificatie mede inzetten voor etnische minderheden.
- Arbeidsvoorziening concentreert zich binnen de Bijdrageregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing Werklozen (BBSW) en het sectorbeleid op etnische minderheden en streeft naar synergie tussen de BBSW en het sectorbeleid.

Wet Samen (1997)

De Wet Samen is een wijziging van de Wet BEAA in verband met het vergroten van de effectiviteit van de wet. Nog sterker dan in de Wet BEAA staat de evenredigheidsdoelstelling centraal. Zo luidt het nieuwe opschrift van artikel 2 van de Wet Samen: het bevorderen van evenredige arbeidsdeelname van minderheden.

Ook wanneer voor opleidingsverschillen wordt gecorrigeerd komen etnische minderheden minder vaak voor werk in aanmerking. Andere factoren, zoals fricties in de aansluiting tussen vraag en aanbod en het wervings- en personeelsbeleid dragen daaraan bij. De Wet Samen tracht met name deze laatste factor te beïnvloeden door bedrijven met minimaal 35 werknemers een aantal verplichtingen op te leggen. Deze wet is op 1 januari 1998 met terugwerkende kracht in werking getreden. De Wet Samen beoogt individuele ondernemingen te stimuleren tot het voeren van multicultureel personeelsbeleid en maakt zodoende deel uit van het beleid dat wordt gevoerd om een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te bereiken. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op deze wet en stelt jaarlijks vast welke ondernemingen de Wet Samen dienen na te leven. De Arbeidsinspectie maakt hiertoe gebruik van gegevens van de Kamer van Koophandel. Werkgevers die verplicht zijn deze wet na te leven, dienen jaarlijks voor 1 juni het jaarverslag Wet Samen te deponeren bij het regionale depot van Arbeidsvoorziening. Arbeidsbureau Nederland voorziet de Arbeidsinspectie van gegevens van werkgevers die het jaarverslag hebben gedeponereerd. De Wet Samen is als een tijdelijke wet, met een looptijd tot en met 2001, in het leven geroepen. Gelet op het structurele karakter van de achterblijvende arbeidsmarktpositie van personen uit minderheidsgroepen, is gebruikgemaakt van de mogelijkheid de wet met twee jaar te verlengen tot 1 januari 2004.

Effectiviteit:

- De organisaties geven aan dat de wet procesmatige resultaten heeft. Deze wet draagt bij in het proces van bewustwording, maakt de positie van de organisatie t.a.v. minderheden inzichtelijk, brengt gedachtevorming op gang, geeft impulsen aan discussie, en de sociale partners gebruiken de Wet Samen om het minderhedenbeleid op bedrijfsniveau onder de aandacht te brengen en bespreekbaar te maken (Zandvliet, 2000).
- In de beleidsbrief Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003 van de minister van SZW d.d. 26 november 2001 (TK 27 223) wordt verslag gedaan van de naleving van de Wet Samen. Uit dit verslag blijkt dat deze wet in toenemende mate nageleefd wordt: naar verwachting zal het deponeringspercentage voor het verslagjaar 2000 uitkomen op 72%. Uit de analyse van de jaarverslagen 2000 blijkt dat 95% van de ondernemingen maatregelen heeft geformuleerd om te komen tot een meer evenredige arbeidsparticipatie van minderheden. Het gemiddelde aantal maatregelen per jaarverslag ligt twee tot drie maal hoger dan in voorgaande jaren. Een groot deel van de maatregelen richt zich op «instroom, werving en selectie» waaronder het voeren van een voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid, gebruikmaking van een gespecialiseerd wervings- en selectiebureau en het gebruik van cultuurvrije assessmenttesten. Uit de analyse van de jaarverslagen 2000 blijkt dat:
 - afgezet tegen het landelijk evenredigheidspercentage van 7%, de ondernemingen gemiddeld meer werknemers uit de doelgroep in

- dienst hebben (8,8%). In 1999 bedroeg dit percentage, bij een zelfde landelijk evenredigheidspercentage, nog 8,4%;
- het aandeel etnische minderheden met een deeltijd dienstverband groter is dan het aandeel etnische minderheden met een voltijd dienstverband, respectievelijk 10,2% en 8,4%;
 - het aandeel etnische minderheden dat is ingestroomd 16,3% betreft tegenover een uitstroom van 15,3%. Per saldo zijn er derhalve meer etnische minderheden ingestroomd;
 - op de twee hoogste functieniveaus het evenredigheidspercentage wordt behaald, dit in tegenstelling tot de twee laagste functieniveaus. In 2000 is in vergelijking tot voorgaande jaren het aandeel etnische minderheden op alle functieniveaus, met uitzondering van het laagste functieniveau, gestegen.

De overheid als werkgever (1998)

Conform de afspraken in de kabinetsnotitie «Kansen krijgen, kansen pakken», onderneemt de overheid ook als werkgever acties om het personeelsbeleid te interculturaliseren. De boodschap van de Taskforce dat de overheid in deze een voorbeeldrol vervult, onderstreept nogmaals het belang daarvan. De acties zijn zowel op onderdelen van de rijksoverheid als op de decentrale overheden gericht. Het accent ligt op de bevordering van in- en doorstroom van etnische minderheden.

Effectiviteit:

Uit het «Mobiliteitsonderzoek 1999», een grootschalige enquête van het ministerie van BZK onder werknemers die in 1998 bij de overheid in of uit dienst traden, blijkt dat in 1998 de omvang van de groep etnische minderheden sterker is toegenomen dan de omvang van de groep autochtonen. Etnische minderheden blijken oververtegenwoordigd in de instroom in gesubsidieerde banen. Daarmee is de overheid een belangrijke werkgever voor etnische minderheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wel is de positie van minderheden binnen de overheid slechter dan die van autochtonen, volgens een recent onderzoek van het ministerie van BZK naar de mobiliteit onder het overheids personeel.

Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt (1998)

Zoals in de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» werd aangekondigd, heeft een Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt zich gedurende een periode van twee jaar intensief gericht op het stimuleren en ondersteunen van actoren op het minderhedenterrein en het initiëren van projecten en maatregelen om de arbeidsdeelname van etnische minderheden te bevorderen.

De Taskforce heeft een aantal initiatieven ondernomen, zoals onder andere:

- In het najaar van 1998 zijn zes regionale bijeenkomsten voor ondernemers met workshops, informatiestands en plenaire debatten georganiseerd. Doel van deze bijeenkomsten was werkgevers te informeren over en te betrekken bij een meer minderhedenvriendelijk personeelsbeleid. Als follow-up hiervan heeft de Taskforce in april 1999 de brochure «Breng kleur in uw zaak» verzonden aan alle Wet Samen-plichtige bedrijven in Nederland.
- Voor de groep hoger opgeleide jongeren uit minderheidsgroepen is in oktober 1999 door de Taskforce een expertmeeting georganiseerd, waarin werkgevers uit het bedrijfsleven en de overheid samen met vertegenwoordigers van studentenverenigingen van minderheidsgroepen en bemiddelingsorganisaties met expertise op het gebied van werving en selectie van etnische minderheden gesproken hebben over

de bevordering van de instroom van academici uit minderheids-
groepen in traineeprogramma's.

- Ter ondersteuning van het intercultureel personeelsbeleid is door de Taskforce een inventarisatie gemaakt van HBO-opleidingen Personeel en Arbeid (P&A) en de aandacht voor interculturaliteit binnen deze opleidingen. Hieruit blijkt dat de aandacht voor interculturaliteit in het onderwijsprogramma nog gering is. Mede op basis van de resultaten van deze inventarisatie is in oktober 1999 een expertmeeting georganiseerd, waarin naast de P&A-opleidingen onder andere het bedrijfsleven en bemiddelingsorganisaties vertegenwoordigd waren. Centraal stond de vraag op welke manier aandacht voor interculturaliteit in personeelsopleidingen, maar ook bij zittende personeelsfunctionarissen binnen bedrijven, vergroot kan worden. Op basis van de bevindingen zal de Taskforce bezien op welke manier een effectief vervolgtraject in gang kan worden gezet.

De Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt heeft een slotdocument met 26 aanbevelingen aan de minister van SZW en de minister van GSI aangeboden. In dit slotdocument zijn de uitkomsten van de activiteiten meegenomen.

Arbeidsconvenanten (1999)

In 1999 zijn de meerjarige beleidskaders Arbeidsmarktbeleid zorgsector en Arbeidsmarktbeleid welzijn en jeugdhulpverlening afgesloten (respectievelijk in juni en oktober 1999). Doelstelling van de beleidskaders is een werkwijze vast te leggen waarop de convenantpartijen in de periode 2000–2004 (gezaamenlijk) arbeidsmarktbeleid in de zorgsectoren voeren. Dit gebeurt in de vorm van de door de partijen vastgestelde en in de beleidskaders beschreven ontwikkelingen, knelpunten, doelstellingen en oplossingsrichtingen. De partijen zijn overeengekomen dat de vaststelling en uitvoering van concrete projecten en/of maatregelen plaatsvindt aan de hand van jaarlijks op te stellen beleidsplannen. In beide convenanten wordt nadrukkelijk aandacht aan etnische minderheden geschonken.

Raamconvenant Grote Ondernemingen (2000)

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid hebben een raamconvenant gesloten met 110 grote bedrijven in Nederland aangaande instroom, behoud en doorstroom van allochtoon personeel en multicultureel personeelsbeleid. Ter ondersteuning van werkgevers die in het kader van het Raamconvenant grote ondernemingen werk willen maken van multicultureel personeelsbeleid, is bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het bureau Ruim Baan voor Minderheden ingesteld. Het bureau fungeert als vraagbaak voor werkgevers en organiseert onder andere bijeenkomsten voor bedrijven die deelnemen aan het raamconvenant. Tijdens deze bijeenkomsten worden ervaringen uitgewisseld en worden bedrijven van tips en suggesties voorzien.

Effectiviteit:

«Het convenant is sinds juni 2000 van kracht en loopt door tot en met juni 2004. Inmiddels zijn er 727 afspraken met 110 bedrijven gemaakt. Dat varieert van afspraken over werving&selectie, duale trajecten, personeelsbeleid etc. Inmiddels zijn 144 afspraken gerealiseerd, 266 zijn in uitvoering, 203 zijn in voorbereiding, 114 afspraken zijn nog niet gestart» (Ministerie van SZW, 2003, p. 40).

MKB-convenant Minderheden (2000)

Doelstelling: aan de ene kant de werkloosheid onder etnische minder-

heden te verkleinen en aan de andere kant vacatures in het midden- en kleinbedrijf sneller te vervullen.

Beleidsinstrumenten met ijkpunten: Convenant Instroom Etnische Minderheden in het MKB met als ijkpunt het aanleveren van 30 000 vacatures.

Effectiviteit:

- Aantoonbaar is dat door de intensieve aanpak meer allochtonen zich tot het arbeidsbureau hebben gewend, de uitstroom van allochtonen is toegenomen en dat 40% van de benaderde allochtonen zelf stelt dat ze de huidige baan niet hadden gekregen zonder toedoen van het arbeidsbureau (Monnikhof e.a., 2001).
- «Het convenant betrof afspraken tussen SZW, MKB en CWI omtrent de aanmelding door werkgevers in het MKB van vacatures bij het CWI en vervulling van die vacatures met allochtone werkzoekenden. Het CWI heeft een aparte projectorganisatie ingericht en consultants vrijgemaakt om maatwerk te kunnen bieden bij de bemiddeling van allochtone fase-1 cliënten en werkgevers. Het convenant heeft geresulteerd in bijna aangemelde 80 000 vacatures en bijna 70 000 werkzoekenden zijn aan het werk waarvan ruim 60 000 etnische minderheden» (Ministerie van SZW, 2003, p. 40).

Intensivering minderhedenbeleid Arbeidsvoorziening (2000)

Arbeidsvoorziening neemt een belangrijke plaats in bij de toeleiding van etnische minderheden naar werk. Bij de toekenning van het budget aan Arbeidsvoorziening wordt een onderscheid gemaakt tussen de basisdienstverlening en de prestatiedienstverlening. De prestatiedienstverlening is bedoeld voor extra dienstverlening, zoals scholing en sollicitatietrainingen, om daarmee werkzoekenden beter bemiddelbaar te maken. In opdracht van het ministerie van SZW, uitvoeringsinstellingen en gemeenten voert Arbeidsvoorziening reïntegratietrajecten uit voor werklozen. Uit het onderzoek dat Arbeidsvoorziening in 1999 op verzoek van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt heeft gedaan naar de verschillen en overeenkomsten in de bemiddeling van direct bemiddelbare etnische minderheden door uitzendbureaus en arbeidsbureaus is de aanbeveling voortgevloeid om de basisdienstverlening voor deze doelgroep uit te breiden. Deze aanbeveling is overgenomen en in 2000 heeft Arbeidsvoorziening 30 miljoen gereserveerd voor deze doelgroep.

Effectiviteit:

«In 1999 bestond 26 procent van het ingeschrevenbestand bij Arbeidsvoorziening uit etnische minderheden. Bijna de helft daarvan, 46 procent, was vrouw. Het aandeel aan etnische minderheden aangeboden en uitgevoerde bemiddelingsplannen (respectievelijk 27 en 26 procent) is de laatste jaren toegenomen en is nu evenredig aan hun aandeel in het bestand. Het plaatsingspercentage voor etnische minderheden is eveneens toegenomen. De planning voor de plaatsing van etnische minderheden voor 1999 was 30 000. Uiteindelijk is hiervan een aantal van bijna 28 000 gerealiseerd (1998: 26 000). In 1997 is Arbeidsvoorziening gestart met het Initiatief Minderhedenbeleid. Voor het hele proces van intake tot en met bemiddeling zijn producten ontwikkeld die een betere dienstverlening aan de doelgroep moeten bewerkstelligen. Mede in het kader van de voornemens die zijn geformuleerd in het plan van uitvoering van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» zijn afspraken gemaakt met Arbeidsvoorziening ten aanzien van evenredige bemiddeling van etnische minderheden in fase 1 en 2 en intensivering van het beleid voor werkzoekende etnische minderheden in fase 3 en 4. De

inspanningen van Arbeidsvoorziening hebben reeds tot goede resultaten geleid» (Ministers van SZW, GSI en Ocn W, 2001, p.38).

Agenda voor de toekomst (2001)

«Gemeenten zijn in de nieuwe SUWI-structuur verantwoordelijk voor de reïntegratie en participatie van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Om te stimuleren dat etnische minderheden naar evenredigheid profiteren van het beleid dat wordt gevoerd ter bevordering van de reïntegratie en participatie, worden specifieke afspraken gemaakt en instrumenten ingezet. Met de ondertekening van de Agenda voor de Toekomst is met de VNG overeengekomen dat extra inspanningen worden gedaan voor een sluitende keten. Deze overeenkomst is geconcretiseerd in afspraken met de G4 en de G26. Gezien het grote aandeel bijstandsgerechtigden van niet-westerse afkomst (31% in Nederland en zelfs 49% in de vier grote steden) is in de afspraken met de gemeenten opgenomen dat gestreefd wordt naar evenredige uitstroom van etnische minderheden. Ook zijn afspraken gemaakt over duale trajecten, herintredende vrouwen en hoger opgeleide vluchtelingen. De *agenda voor de toekomst* valt onder de verantwoordelijkheid van SZW, VNG en gemeenten, is gestart in 2001 en wordt afgerond in 2004. (Ministerie van SZW, 2003, p. 42).

Bedrijfsadviseur Minderheden (2002)

Met de CWI-organisatie zijn in 2002 afspraken gemaakt aangaande een resultaatgerichte inzet van de Bedrijfsadviseurs Minderheden. Proactief en reactief, op basis van al dan niet gedeponeerde jaarverslagen Wet Samen, hebben de Bedrijfsadviseurs Minderheden als opdracht in contact te treden met werkgevers om hen te ondersteunen bij de uitvoering van de wet en het voeren van multicultureel personeelsbeleid.

Arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen (2002)

Op 7 maart 2002 heeft de commissie Arbeidsdeelname van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (AVEM) een advies uitgebracht aan het kabinet. De commissie is in februari 2001 geïnstalleerd en had als doel advies uit te brengen over de wijze waarop de maatschappelijke participatie en in het bijzonder de arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen bevorderd kan worden.

In de kabinetsreactie (Brief staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid 17 mei 2002) op het advies van de commissie AVEM worden maatregelen voorgesteld ter bevordering van de arbeids- en maatschappelijke participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen: In de eerste plaats is ook op deze doelgroep het algemene arbeidsmarktbeleid, met als kern de sluitende aanpak, van toepassing. Daarnaast is er flankerend beleid dat ingrijpt op de arbeidsmarktpositie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen, zoals de maatregelen die het kabinet heeft genomen om arbeid en zorg beter te kunnen combineren. In aanvulling op het beleid is er ook specifiek beleid ontwikkeld gericht op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Vrouwen uit etnische minderheidsgroepen hebben baat bij het gevoerde beleid. Naast specifiek beleid gericht op etnische minderheden is er ook specifiek beleid gericht op herintredende vrouwen. Aangezien een aanzienlijk deel van de herintredende vrouwen tot de groep etnische minderheden behoort, hebben deze maatregelen ook invloed op de arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. Kern van de kabinetsreactie is dat het kabinet reeds veel activiteiten in gang heeft gezet om, zowel direct als indirect, de achterstand in arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische

minderheidsgroepen op autochtonen verder in te lopen en om knelpunten op te lossen. Dit wordt ook bevestigd door de commissie AVEM. De «bottleneck» ligt vooral bij het bereik van de groep vrouwen. Enerzijds hebben zij moeite om hun weg naar de arbeidsmarkt te vinden en zijn zij onvoldoende bekend met regelingen en ondersteuningsmogelijkheden. Anderzijds slagen instellingen en werkgevers er onvoldoende in om vrouwen uit etnische minderheidsgroepen effectief te bereiken. Het kabinet pleit ervoor om in het (algemene) beleid meer aandacht te besteden aan de specifieke kenmerken en behoeften en het bereiken van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. De voornaamste maatregelen om de belemmeringen op de arbeidsmarkt voor vrouwen uit etnische minderheidsgroepen weg te nemen en deze groep beter te bereiken, zijn:

- In het kader van de Intentieverklaring herintredende vrouwen is als doelstelling gesteld om tot en met 2005 70 000 herintredende vrouwen naar de arbeidsmarkt te geleiden. In de kabinetsreactie wordt als doelstelling gesteld dat in het eerste jaar van de intentieverklaring 15% van de groep herintredende vrouwen die wordt bemiddeld naar de arbeidsmarkt tot de groep etnische minderheden behoort. «Doelstelling van het Kabinet is om de arbeidsparticipatie te verhogen van 51 procent in 1999 tot 65 procent in 2010. Een belangrijke bijdrage hiervoor moet worden geleverd door verhoging van het aantal herintredende (allochtone) vrouwen. Een belangrijke succesfactor voor de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen is de mate waarin partijen erin slagen vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Hiertoe is het belangrijk dat zij nauw samenwerken, dat alle partijen zich open en flexibel naar elkaar toe openstellen. Het afsluiten van convenanten met relevante partijen lijkt daarom het meest effectieve instrument. Het doel van dit project is de participatie van herintredende vrouwen op de arbeidsmarkt te vergroten door een effectievere samenwerking tussen werkgevers, CWI en gemeenten te bewerkstelligen. Het project is gestart in mei 2002.

Specifiek wordt gestreefd naar 15% bemiddeling van allochtone vrouwen via deze convenantaanpak. Op 30 mei 2002 hebben de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Emancipatie de eerste drie convenanten herintredende vrouwen ondertekend met

1. de Centrale Organisatie Werk en Inkomen (CWI), het Nederlands Verbond van de groothandel (NVG), de sector Call Centers, de ECABO en MKBdetailhandel (looptijd t/m 2005);
2. de gemeente Den Haag en het CWI Den Haag (t/m medio 2003);
3. de gemeente Nijmegen, de omliggende gemeenten en het CWI Nijmegen (t/m 2003).

Drie nieuwe uitvoeringsconvenanten zijn in voorbereiding. De specifieke convenanten zijn een uitwerking van een algemene Intentieverklaring waarin een gezamenlijk inspanning om meer herintredende vrouwen aan het werk te helpen wordt onderschreven. Speciale aandacht zal hierbij worden geschonken aan allochtone vrouwen. De intentieverklaring is inmiddels door tien partijen getekend, waaronder de VNG en het CWI.

Het Ministerie van SZW ondersteunt convenantpartners bij de uitvoering van de afspraken door regelmatig overleg, en met informatie en communicatiemiddelen. Het Ministerie van SZW volgt de voortgang in de afspraken uit de convenanten en werft nieuwe convenantpartijen. In totaal moeten door toedoen van de (huidige en nieuwe) convenantpartijen 70 000 herintredende vrouwen aan het werk komen tot en met 2005. Inmiddels is geleerd door ervaringen met andere projecten gericht op herintredende vrouwen, dat deze

taakstelling erg ambitieus is. De doelgroep is minder groot dan gedacht en minder goed te «verleiden» dan verwacht» (Ministerie van SZW, 2003, p. 28–29).

- De commissie AVEM stelt dat er meer aandacht zou moeten zijn voor regie op het gebied van initiatieven ten behoeve van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. Het kabinet is van mening dat daarbij een belangrijke taak is weggelegd voor gemeenten; het stimuleren van deze groep vrouwen vindt immers veelal plaats op het lokale niveau. Om gemeenten bij deze taak te ondersteunen zal er op landelijk niveau een stuurgroep worden opgericht, die tevens zorg zal dragen voor de actiepunten uit het kabinetsstandpunt. Ook zal deze stuurgroep een leidraad, een bundeling van kennis, ervaring en ideeën, laten ontwikkelen om gemeenten te ondersteunen bij hun regiefunctie.
- Om vrouwen uit etnische minderheidsgroepen beter te bereiken en hen meer bekend te maken met bestaande regelingen en dienstverlening, zullen onder meer de volgende maatregelen worden genomen:
 - Expertise van bestaande organisaties, zoals het kenniscentrum GSB, zal worden ingezet om informatie aan gemeenten ten behoeve van de doelgroep te verspreiden.
 - Er zullen verschillende voorlichtingscampagnes worden opgestart: een voorlichtingscampagne gericht op werkzoekenden uit etnische minderheidsgroepen (CWI) en een voorlichtingscampagne rondom de invoering van de Wet Basisvoorziening kinderopvang, specifiek gericht op vrouwen uit etnische minderheidsgroepen (ministeries van VWS en SZW).
 - Om vrouwen uit etnische minderheidsgroepen te interesseren voor gastouderopvang (zowel om hun kinderen door gastouders te laten opvangen als om zelf als gastouder werkzaam te zijn) en om gastouderbureaus te stimuleren om deze groep vrouwen als potentiële werknemers te zien, wordt door het ministerie van SZW een netwerkbijeenkomst georganiseerd voor gastouderbureaus en zelforganisaties van etnische minderheden.
 - Ook zal vaker expertise van zelforganisaties worden ingezet om informatie ten behoeve van de doelgroep te verspreiden en het bereik van de groep te verbeteren.

KOM-projecten; Krachtig Ondernemen met Minderheden (2002)

«Het project Krachtig Ondernemen met Minderheden (KOM) is een initiatief van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt (1998–1999). Het project heeft tot doel een branchegerichte aanpak te ontwikkelen en implementeren om bedrijven beter in staat te stellen gebruik te maken van het grote potentieel aan allochtone arbeidskrachten. Partijen die in de regionale pilots participeren zijn o.a. de branchevereniging, werkgevers, CWI, reïntegratiebedrijven, opleidingsinstituten, gemeentelijke diensten en steunfunctieorganisaties. Regionale pilots in vijf branches: horeca, beveiliging, transport & logistiek, schoonmaak, en de bouw. Er is voor elke deelnemende branche een werkboek geschreven over het verbeteren van de instroom en het belang van behoud van allochtoon personeel. Een belangrijk uitgangspunt van KOM is het optimaliseren van de samenwerking tussen relevante partijen op de regionale arbeidsmarkt. In 2002 zijn met de vijf branches KOMvenanten getekend waarin bedrijven binnen de branches worden aangespoord om de aanpak van KOM toe te passen. Met de ondertekening van de KOMconvenanten is fase 1 van het project afgerond. Tijdens fase 2 is gewerkt aan het realiseren van streefcijfers voor instroom, behoud en doorstroom van allochtoon personeel waarbij als minimum wordt aangehouden dat 50 kandidaten per pilot in 2002 zullen instromen. In elk van de participerende bedrijven is in mei 2002 met

behulp van een quick scan een nulmeting gedaan naar het intercultureel klimaat en een vervolgmeting in november 2002. Bij de nulmeting is door elk bedrijf verbeterpunten vastgesteld die tezamen met het speerpunt van de branche de indicatoren vormen voor het meten van ICM. Het.KOM project is op 19 februari 2003 afgesloten met een conferentie. De aanpak van het tweesporenbeleid, instroom en behoud waarmee in het project is gewerkt, vormt de basis voor de vorm en inhoud van de eindproducten van het project: de.KOMbox en brochure voor andere branches. De KOMbox bestaat uit een CD-rom waarop alle instrumenten staan die gedurende het project in de diverse branches zijn ontwikkeld. De instrumenten zijn geordend op basis van een trajectbenadering in 5 stappen. Voor elk van de 5 stappen zijn gedurende het project instrumenten ontwikkeld op 2 niveaus: het bedrijf en de werkvloer. De brochure heeft als doel andere branches te inspireren en te motiveren om ook krachtig te gaan ondernemen met minderheden. De uitgangspunten, de aanpak en de resultaten van.KOM worden hierin beschreven» (Ministerie van SZW, 2003, p.41).

LANDELIJKE STIMULERINGSPROJECTEN

Arbeidsmarktkansen van nieuwkomers

Doelstelling:

Het vergroten van de (toekomstige) arbeidsmarktkansen van nieuwkomers.

Beleidsinstrumenten met ijkpunten: Bijdrage van de Arbeidsvoorziening in het kader van de WIN (Wet Inburgering Nieuwkomers).

Effectiviteit:

Alleen procesmatig gemeten: in de overgrote meerderheid van de steden is het Arbeidsbureau betrokken bij de uitvoering van de WIN (Dagevos, 2000).

Activeren van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt

Doelstelling:

Langdurig werklozen werkervaring te laten opdoen via werkervaringsplaatsen (experimenteren met methodieken en uitstroom naar regulier werk).

Beleidsinstrumenten met ijkpunten:

Tijdelijk Besluit Subsidiëring.

Experimenten Activeren van Uitkeringsgelden (EAU), waarbij bijstandsgelden (ABW, IOAW, IOZA) werden ingezet voor her creëren van werkervaringsplaatsen.

Effectiviteit:

Het langetermijneffect van de EAU kan geschat worden op 16% tot 20% stijging van de uitstroom uit de bijstand (Jansen, 2001).

Stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkaanse Jongeren

Doelstelling:

Toeleiden naar werk en/of scholing.

Beleidsinstrumenten met ijkpunten: financiële steun aan 21 stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren met voor elk project een instroomtaakstelling.

Effectiviteit:

- De doelstellingen van het Ministerie van SZW zijn voor een belangrijk deel, maar niet geheel gerealiseerd:
 - zichtbare verbetering van arbeidskansen van de deelnemers;
 - reguliere instellingen zoals arbeidsbureau, sociale dienst en WIW-organisatie zijn beter bekend geraakt met de doelgroep en hun specifieke situatie.
- In totaal zijn in de periode 1998–2001 2500 jongeren ingestroomd in de projecten. Een meerderheid van de projecten heeft de zelfopgelegde instroomtaakstelling niet gehaald. De twee belangrijkste redenen daarvoor zijn de gunstige economische ontwikkelingen sinds 1998, waardoor de werkloosheid onder de doelgroep sterk is afgenomen en de niet optimale werving van sommige projecten.
- De projecten hebben voor bijna de helft van de deelnemers een positief effect gehad in de zin dat zij zijn begeleid naar werk, beroepsgerichte scholing, het reguliere instrumentarium of combinaties daarvan. Bovendien waren ten tijde van de evaluatie nog 1000 jongeren bezig met een traject. Een groep van 6% is voortijdig gestopt met het traject (Bouwmeester e.a., 2001).

Antillianen en Arubanen naar werk

Doelstelling:

Aansluiting van de doelgroep te bevorderen.

Beleidsinstrumenten met ijkpunten: toeleiding naar werk en scholing via stimuleringsprojecten.

Effectiviteit:

- De stimuleringsprojecten hebben ruim 1900 Antillianen en Arubanen bereikt.
- Van de projecten die in 1994 zijn gestart, zijn nagenoeg alle projecten geïmplementeerd of zijn concrete plannen gemaakt voor de organisatorische inbedding van de ontwikkelde werkwijzen. In de nieuwe projecten is de implementatie minder ver gevorderd.
- Het rapport bevat een gedetailleerde opsomming van faal- en succesfactoren voor de organisatie, de instroom, de doorstroom en uitstroom (Klaver, 2001).

Full Color

In 1999 is, op initiatief van toenmalig Staatssecretaris van OCenW Adelmund, het project Full Color gestart. Het wordt uitgevoerd door het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO). Aanleiding was de evaluatie naar het Intercultureel Onderwijs. Eén van de aanbevelingen was dat er wat gedaan moest worden aan de personeelskant (meer cultureel divers onderwijspersoneel). Doel van het project is meer allochtoon onderwijspersoneel te werven. Daarnaast is het doel om het thema op de agenda te krijgen van schoolbesturen en schoolleiders; middelen en instrumenten voor intercultureel personeelsbeleid te ontwikkelen; en het promoten van ervaringen en good practices. Daarnaast wordt er een kennisdesk ontwikkeld op het terrein intercultureel personeelsbeleid. In de 4 grote steden is inmiddels zichtbaar dat er een hogere instroom van allochtone studenten naar de lerarenopleidingen is (Ministerie van SZW, 2003, p.48).

Atana (2000)

Aanleiding voor het project Atana was de slechte vertegenwoordiging van minderheden in raden, besturen en commissies van culturele instellingen. Atana werft, selecteert en coacht mensen met een dubbele culturele

achtergrond. Daarnaast is Atana een sociaal en zakelijk netwerk en een actieve bestuurdersbank waar culturele organisatie uit kunnen putten. Atana heeft als doel om raden, commissies en besturen van culturele instellingen (meer) «kleur» geven. De doelgroep zijn mensen met een dubbele culturele bagage. Het project is gestart in februari 2000 en vanaf september 2001 is de blik verbreed naar jongeren en vrouwen, alhoewel deze als vanzelf al hun weg wisten te vinden naar Atana. Op 17 september 2002 zijn 83 mensen van Atana geplaatst in besturen, raden en commissies. Atana werkt met zogenaamde verkenningsteams. Deze teams vormen de schakel tussen de culturele instellingen en de potentiële nieuwe bestuurders. Zij inventariseren de behoeften aan en de profielen voor specifieke functies als bestuurder, commissielid of adviseur. Zij kennen de deelnemers aan het programma op hun specifieke terrein van expertise (Ministerie van SZW, 2003, p. 48).

HET GROTESTEDENBELEID

De eerste periode van het grotestedenbeleid (1994–1998)

In de eerste periode is het grotestedenbeleid georganiseerd rond vijf centrale thema's in het stedelijk beleid (werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg).

Doelstelling

Substantiële vermindering van de (langdurige) werkloosheid, in het bijzonder in achterstandswijken en onder kansarme groepen.

Doelbereiking in 1998

Aandeel ingeschreven werkzoekenden van de potentiële beroepsbevolking is volgens de tussenstand Grote Stedenbeleid 1994–2000 gedaald van 23,8% naar 17,9%. Het aantal werkzoekenden dat langer dan 3 jaar is ingeschreven is gedaald van 7,2 naar 6,6% van de potentiële beroepsbevolking. Langdurig werklozen en etnische minderheden profiteren minder dan gemiddeld van de werkloosheidsdaling. In 1996 lag het aandeel etnische minderheden in het NWW-bestand (Niet Werkende Werkzoekenden) ongeveer 2,5 maal zo hoog als het aandeel in de beroepsbevolking. In 1999 is dat opgelopen tot 3 maal.

Uit het Jaarboek Grotestedenbeleid 1999 blijkt dat de werkloosheid in de achterstandswijken voor het overgrote deel sneller daalt dan de werkloosheid in de gehele stad. Maar in de grote steden is de werkloosheid onder etnische minderheden nog steeds hoger dan de werkloosheid onder autochtonen. Voor het eerst noteert het Jaarboek echter wel een trendomkeer: de werkloosheid onder allochtonen is ten opzichte van de vorige waarnemingen met 3 procentpunt gedaald. Hoewel deze daling fors kan worden genoemd, neemt het aandeel van allochtonen in de werkloosheid zelfs toe. Deze ontwikkeling wordt verklaard door de vertraging van de teruggang in de werkloosheid onder allochtonen ten opzichte van de werkloosheid onder autochtonen.

De tweede periode van het grotestedenbeleid (1999–2002)

Een belangrijke wijziging van het beleid is, dat het GSB niet meer zoals voorheen georganiseerd wordt rond centrale thema's, maar rond drie pijlers: het streven naar een adequate fysieke, economische en sociale infrastructuur in de steden. De achterliggende gedachte hierbij is, dat er een grote samenhang bestaat tussen de ontwikkelingen binnen de drie pijlers. Tevens wordt betoogd dat alle drie pijlers noodzakelijk zijn voor een gerichte aanpak van de stedelijke problematiek. In de ministeriële

stukken worden de pijlers van het GSB nader omschreven. Bij de eerste pijler («Werk en economie») zijn twee thema's dominant: enerzijds het versterken van de economische vitaliteit van de stad en van de stedelijke aandachtswijken in het bijzonder, anderzijds het aanpakken van langdurige werkloosheid. Van belang hierbij is zowel het aantrekken en stimuleren van kansrijke economische sectoren in de steden (ICT, financiële dienstverlening, toerisme) als het bevorderen van laagwaardige werkgelegenheid voor mensen met een geringe opleiding. Ook het beleid van scholing en activering en de nieuwe sluitende aanpak voor nieuwe werklozen valt onder deze pijler van het GSB. De sluitende aanpak beoogt langdurige werkloosheid te voorkomen door aan alle nieuwe werklozen die niet zelf aan het werk kunnen komen binnen 12 maanden van werkloosheid een arbeidsmarktgericht aanbod te doen. Daarmee krijgt het arbeidsmarktbeleid een preventief karakter en kan langdurige werkloosheid worden voorkomen.

Echter, in de praktijk gaat het bij de drie pijlers vaak toch om afzonderlijke beleidsclusters (met resp. fysieke, economische en sociale maatregelen), zonder veel aandacht voor de onderlinge samenhang en wisselwerking tussen dit alles. Heel duidelijk blijkt dit uit de door de steden ingediende Meerjarige Ontwikkelingsplannen (zie ook CPB, 2000). Hier zijn de drie pijlers niets meer dan een nieuwe verkaveling van de diverse beleidssectoren van het stedelijk beleid. Bij de pijler Werk en economie gaat het om de toeleiding en activering van werklozen, het verbeteren van de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt en het stimuleren van de stedelijke economie.

Over het algemeen geven de stedelijke meerjarenprogramma's – in kwalitatieve zin – een goed beeld van de grootstedelijke arbeidsmarktproblematiek en mismatch op de arbeidsmarkt in de steden. Bij een situatie van toenemende krapte op de arbeidsmarkt is er in de meeste steden toch sprake van een te hoge werkloosheid, die bovendien gepaard gaat met een laag opleidingsniveau (met name jongeren zonder een startkwalificatie) en een laag inkomen. Generatie op generatie werkloosheid dreigt hier. In veel steden is bovendien sprake van een hoge werkloosheid onder etnische minderheden. Een aantal steden zet in op het halveren van de afstand tussen de gemiddelde werkloosheid onder etnische minderheden en die onder autochtonen, anderen geven doelstellingen die overeenkomen met een daling van de werkloosheid onder etnische minderheden met 10 tot 25%. Ter bestrijding van de werkloosheid wordt in de programma's in de eerste plaats het bestaande Rijksinstrumentarium ingezet, zoals scholings- en activeringstrajecten en de sluitende aanpak nieuwe instroom werklozen. In veel programma's worden daarbij lijnen doorgetrokken naar de sociale pijler: naar jeugdprogramma's, taalbeheersing en/of sociale activering. Diverse steden maken ook afspraken over de inzet van langdurig werklozen bij aan te besteden (bouw)projecten («social return»). Ook op het niveau van de wijken wordt gezocht naar PPS-constructies om werkloosheid aan te pakken.

Ook met betrekking tot de arbeidsmarktproblematiek is de regionale afstemming een nadrukkelijk aandachtspunt. Nauw verbonden aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt zijn de maatregelen gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, het vergroten van het aandeel jongeren dat met een adequate startkwalificatie de arbeidsmarkt betreedt en het aanbieden van werk/leertrajecten. Vaak geven de steden aan zich in te spannen om voor het voortijdig schoolverlaten met betrokkenen sluitende registratiesystemen te ontwikkelen en te implementeren. Omdat het volg- en meetinstrumentarium nog onvoldoende is ontwikkeld, geven de steden verschillende kwantitatieve doelstellingen.

Zo zijn er steden die een afname met 10% of meer als doelstelling hanteren voor het aandeel jongeren zonder startkwalificatie. Andere steden hanteren als doelstelling een afname van het aantal voortijdig schoolverlaters gedurende de convenantperiode 2000–2003, waarbij de percentages uiteenlopen van 10 tot 50. Ook hierbij worden lijnen over de pijlers heen gelegd, bijvoorbeeld via opvoedingsondersteuning en taalprogramma's. Voor een betere aansluiting tussen (beroeps)onderwijs, arbeidsmarkt en bedrijvigheid noemt een groot aantal steden de oprichting of deelname aan een technocentrum als maatregel. De technocentra moeten onder meer voorzien in de behoefte van het bedrijfsleven aan technisch opgeleiden. In veel programma's wordt een relatie gelegd tussen het gebruik van informatietechnologie, scholing en de arbeidsmarkt. Dergelijke initiatieven worden door de steden veelal autonoom – los van de beleidskaders – opgepakt. Leiden biedt cursussen en internetfaciliteiten aan om jongeren vertrouwd te maken met ICT, Den Bosch faciliteert jongeren met vrije toegang tot het digitaal knooppunt. Naast het afstemmen van onderwijs op informatie en telematica, zijn er initiatieven voor een virtueel startersloket waar dienstverlening voor startende ondernemingen digitaal wordt ontsloten.

Doelstelling

Terugdringen (structurele) werkloosheid; onderscheiden naar etnische herkomst en werkloosheidsduur.

Doelbereiking in 2000

Sinds 1998 is het totaal aandeel niet-werkende werkzoekenden (NWW'ers) in de grote steden volgens de tussenstand Grote Stedenbeleid 1994–2000 gedaald met 36 procent. Het aandeel NWW'ers dat langer dan een jaar is ingeschreven is gedaald met 39%, langer dan 3 jaar ingeschreven met 29 procent. Als aandeel van het totaal aantal NWW'ers stijgt het aantal etnische minderheden van 40,5 naar 43,7%. Als aandeel van de beroepsbevolking stijgt het aantal NWW'ers uit etnische minderheidsgroepen minder snel. Dit betekent dat etnische minderheden minder profiteren van de werkloosheidsdaling dan autochtonen. Dit heeft onder meer te maken met het voortdurend instromen van nieuwkomers in de grote steden. Deze nieuwkomers kampen met grote achterstanden ten opzichte van de overige werkzoekenden.

1.3.5 Kortetermijndoelstellingen in de vorm van outcomes

Naast de langetermijn-hoofddoelstelling, dat allochtonen naar evenredigheid moeten deelnemen aan het arbeidsproces, formuleert het ministerie van SZW twee kortetermijndoelstellingen met betrekking tot het integratiebeleid op het deelterrein van werk.

1. Halvering van het verschil in de werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden

Resultaat:

Het kabinet gaat bij de berekening van het verschil uit van de cijfers over 1998. In de Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 1999 van BZK werd de doelstelling op basis van de toen beschikbare werkloosheidscijfers over 1998 nader geoperationaliseerd: uitgaande van een werkloosheidscijfer van 4 procent bij autochtonen en een werkloosheidscijfer van 16 procent bij etnische minderheden betekent halvering van het werkloosheidsverschil dat de werkloosheid onder etnische minderheden in vier jaar (1999–2002) moet dalen tot 10 procent.

In het voorjaar van 2003 zullen de officiële werkloosheidscijfers over het jaar 2002 beschikbaar zijn. Op dat moment kan worden vastgesteld of de doelstelling is behaald.

Uit de eerste resultaten – over het jaar 1999 – blijkt een afname van de werkloosheid onder etnische minderheden van 16 naar 14 procent. Om de halveringsdoelstelling in 2002 te behalen zal er de komende jaren toch nog veel moeten gebeuren. Daarbij is een extra inspanning van alle betrokken partijen (werkgevers, sociale partners, intermediairs, centrale overheid, gemeenten, onderwijsinstellingen, uitvoeringsinstellingen, minderhedenorganisaties en niet in de laatste plaats werkzoekenden zelf) noodzakelijk. Alleen door een extra inzet van alle betrokken partijen komt het behalen van de halveringsdoelstelling in zicht.

Overigens bevestigt onderzoek van Arends e.a. (2000) de indruk dat etnische minderheden in mindere mate participeren in het arbeidsproces. Zij zijn vaker werkloos, maar zij zijn ook vaker inactief in de zin dat zij zich niet aanbieden op de arbeidsmarkt. Een algemene conclusie uit dit onderzoek is verder dat de inactiviteit onder Turken en Marokkanen problematischer is dan onder Surinamers en Antillianen/Arubanen. De verschillen in inactiviteit tussen deze etnische groepen hangen mede samen met verschillen in onderwijsniveau en taalvaardigheid. De grote mate van inactiviteit onder etnische minderheden in vergelijking tot autochtonen vertaalt zich in een grotere mate van uitkeringsafhankelijkheid. Turken en Marokkanen zijn vaker afhankelijk van een uitkering dan overige groepen. Een opmerkelijke conclusie is evenwel dat Turken vaker afhankelijk zijn van een WW- of een WAO-uitkering, terwijl Marokkanen, Surinamers en Antillianen met name een beroep doen op de bijstand. Kennelijk ontbreekt het deze laatste groepen vaker aan een arbeidsverleden waarin ze voldoende uitkeringsrechten hebben opgebouwd om een WW- of WAO-uitkering te claimen.

2. Minderheden worden evenredig bereikt met het arbeidsmarktinstrumentarium

Minderheden worden in ieder geval evenredig bereikt met het algemene arbeidsmarktinstrumentarium (waaronder de sluitende aanpak, de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en de Regeling in- en doorstroombanen voor langdurige werklozen (ID-regeling)).

Resultaat:

- De sluitende aanpak beoogt langdurige werkloosheid te voorkomen door aan alle nieuwe werklozen die niet zelf aan het werk kunnen komen, binnen 12 maanden van werkloosheid een arbeidsmarktgericht aanbod te doen. Daarmee krijgt het arbeidsmarktbeleid een preventief karakter en kan langdurige werkloosheid worden voorkomen. De sluitende aanpak is bedoeld voor volwassen werklozen vanaf 23 jaar; voor werkloze jongeren is de sluitende aanpak vormgegeven in de WIW en de sluitende aanpak voor arbeidsgehandicapten is vormgegeven in de Wet REA. Elk jaar stelt het Rijk aan de uitvoerders van de sluitende aanpak extra reïntegratiemiddelen ter beschikking. Het beleid wordt stapsgewijs geïntensiveerd, zodanig dat in 2002 sprake is van een volledig sluitende aanpak van nieuwe werklozen. De werkprocessen van de uitvoerders (uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Arbeidsvoorziening) moeten dan volledig zijn ingericht op het doen van een aanbod binnen 12 maanden. Er is binnen de sluitende aanpak geen specifiek doelgroepenbeleid. Uitgangspunt is immers dat in de structurele situatie aan alle nieuwe

instromers (binnen één jaar) een aanbod wordt gedaan. Hiermee worden ook personen uit doelgroepen bereikt. Dat er geen specifiek doelgroepenbeleid binnen de sluitende aanpak is, laat onverlet dat een aanzienlijk deel van de trajecten wordt ingezet voor personen uit etnische minderheidsgroepen. Zo kwam van de 8400 trajecten die Arbeidsvoorziening in 1999 extra heeft uitgevoerd, 23 procent ten goede aan etnische minderheden. Er zijn ook indicaties dat minderheden een belangrijk deel van de trajecten van de gemeenten vullen. De Uvi's ten slotte hebben als beleid dat alle nieuwe instromers die niet zelf aan werk kunnen komen direct een traject aangeboden krijgen. Volgens het beleid is er ten aanzien van allochtone WW'ers derhalve al sprake van een volledig sluitende aanpak.

In het kader van het MKB-convenant gaat Arbeidsvoorziening in de zeven RBA-regio's die daarbij betrokken zijn een volledig sluitende aanpak voor etnische minderheden realiseren (in aanvulling op datgene dat gemeenten en Uvi's in de regio's doen).

- Met de WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden) beschikken gemeenten over een breed scala van instrumenten om uitkeringsgerechtigden (ook personen met een andere dan een gemeentelijke uitkering), langdurig werklozen en werkloze jongeren te activeren en waar mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Hoewel hier in de WIW geen aparte doelstellingen voor zijn geformuleerd is het streven van het kabinet, net als bij andere arbeidsmarktinstrumenten, een evenredige participatie van etnische minderheden, dat wil zeggen een aandeel minderheden in de WIW gelijk aan het aandeel minderheden in de gehele doelgroep van de WIW (langdurig werklozen). Om te bezien of de WIW etnische minderheden daadwerkelijk in voldoende mate bereikt is vanaf medio 1998 door middel van de zogenaamde WIW-statistiek de mogelijkheid gecreëerd om de etniciteit van deelnemers aan de WIW in kaart te brengen. Thans zijn cijfers beschikbaar over het aantal WIW-dienstbetrekkingen naar etniciteit per 31 december 1998 en over de in- en uitstroom in het vierde kwartaal van dat jaar. Eind 1998 waren er ruim 39 000 personen met een WIW-dienstbetrekking. Eenderde daarvan was allochtoon. Het merendeel van deze groep (9180 personen) behoorde tot de categorie niet-westerse allochtoon ofwel tot de etnische minderheden. Zowel voor wat betreft het aandeel in de potentiële beroepsbevolking als het aandeel in de werkloze beroepsbevolking is de groep etnische minderheden daarmee in de WIW-dienstbetrekkingen oververtegenwoordigd. De grootste groep hierbinnen wordt met ruim 3000 deelnemers gevormd door Surinamers. Het aantal Turken en Marokkanen met een WIW-dienstbetrekking is ongeveer even groot, van beide groepen 1800 personen. De groep Antillianen en Arubanen is iets kleiner, bijna 1000 personen. Opvallend is dat het aantal etnische minderheden van de tweede generatie met een WIW-dienstbetrekking veel kleiner is dan het aantal van de eerste generatie. Van de niet-westerse allochtonen is slechts één op de zeven personen met een WIW-dienstbetrekking van de tweede generatie.

De verdeling naar geslacht is binnen de WIW-dienstbetrekkingen min of meer gelijk verdeeld. Vrouwen maken over het algemeen iets minder dan de helft, maar altijd meer dan 40 procent van het bestand uit. Voor alle groepen geldt dat de personen met een VBO-, LBO- of mavo-opleiding de grootste groep uitmaken, gevolgd door de groep met alleen basisoniveau.

De groep met een HBO/WO-niveau bedraagt onder niet-westerse allochtonen twee procent. Onder autochtonen is dit vijf procent. Door het aandeel etnische minderheden in de WIW wordt het nut van dit

instrument bij de inschakeling van etnische minderheden op de arbeidsmarkt bewezen. Ook ten aanzien van de uitstroom zijn de resultaten positief, hoewel deze voor de groep etnische minderheden op onderdelen iets achterblijven bij het gemiddelde. In het laatste kwartaal van 1998 stroomden er in totaal ruim 3100 personen uit de WIW uit (bijna acht procent van het bestand per ultimo 1998). De uitstroom van etnische minderheden lag met ruim 800 personen op een bestand van ruim 9000 personen met negen procent dus boven het gemiddelde. De uitstroom uit de WIW wegens ontslag bedroeg in het vierde kwartaal van 1998 onder de groep etnische minderheden 28 procent van de uitstroom onder die groep, ten opzichte van gemiddeld 20 procent. Daartegenover bedroeg de uitstroom vanwege het verkrijgen van een baan buiten de WIW in die periode onder de groep etnische minderheden maar liefst 46 procent. Gemiddeld voor de gehele groep lag de uitstroom echter nog hoger: aan 53 procent van de totale uitstroom lag het verkrijgen van een baan buiten de WIW ten grondslag.

- De regeling instroom- en doorstroombanen voor langdurig werklozen (ID-regeling) biedt werkgelegenheid voor langdurig werklozen en kent een beloninggrens van 100 tot 130 procent van het wettelijk minimumloon. Daarbij gaat het om functies bij gemeenten en in de zorgsector, waaraan over het algemeen weinig tot geen scholingseisen worden gesteld. Aan het eind van 1999 zijn er in totaal 41 420 arbeidsplaatsen bij gemeenten en in de zorg bezet. De instroom van mannen en vrouwen is ongeveer gelijk; de instroom van vrouwen bedroeg in het laatste kwartaal van 1999 51 procent. De regeling kent geen specifieke doelstelling voor etnische minderheden, maar is voor deze groep desalniettemin van groot belang, getuige ook het relatief hoge percentage etnische minderheden dat in een ID-baan actief is. Ongeveer eenderde van de instroom in de ID-regeling behoort tot de etnische doelgroep.

HOOFDSTUK 2 INTEGRATIEBELEID OP HET DEELTERREIN VAN INKOMEN

Integratiebeleid op het deelterrein van inkomen concentreert zich op de inkomensafhankelijke regelingen ten behoeve van de sociaal kwetsbaren. Het beleid wordt interdepartementaal gecoördineerd via het project «Sociale as».

De «Sociale As» is een beleidsproject van het ministerie van VROM waarin zowel een vervolg als een vernieuwing plaatsvindt van de beleidsdoelen met betrekking tot kwantiteit, kwaliteit, betaalbaarheid en keuzevrijheid voor de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Aanleiding tot het beleidsproject waren de toezegging in de MvT VROM 1999 aan de Tweede Kamer om een ex ante beleidsevaluatie Armoedebeleid te verrichten (toets van het instrumentarium van volkshuisvesting in relatie tot armoedebeleid), de aangekondigde evaluatie van de nota Volkshuisvesting in de jaren '90 (de «nota Heerma») en de aankondiging in het Regeerakkoord dat de corporaties zich specifiek moeten richten op de huisvesting van bijzondere groepen. De term «Sociale As» is passend bij dit beleidsproject omdat het twee betekenissen heeft: het is op de sociale en menselijke component gericht (het «sociale») en het zoekt afstemming met andere beleidssectoren (de «as»). Door deze twee betekenissen kent de sociale as ook twee hoofdoriëntaties. Enerzijds richt het zich op de doelgroep van kwetsbaren op de woningmarkt. De groep kwetsbaren bestaat uit mensen die niet of in onvoldoende mate op eigen kracht in hun huisvestingsbehoefte kunnen voorzien. Anderzijds legt de sociale as de nadruk op de relaties met de sociale component op aanpalende beleidssectoren. Deze afstemming kan plaatsvinden op rijksniveau (met de «mensgerichte» departementen, zoals SZW, VWS en OC&W) en op lokaal niveau (bijvoorbeeld tussen gemeenten, corporaties en zorginstellingen).

2.1 Hoofddoelstelling

Het tegengaan van tweedeling in de samenleving via inkomensondersteuning van sociaal kwetsbaren.

2.2 Doelgroep

Groepen die de aansluiting bij de voorspoedige economische ontwikkeling missen of dreigen te missen zijn:

- Etnische minderheden/allochtonen: qua omvang in een kwart eeuw verachtvoudigd (thans ruim 1,6 miljoen inwoners, dat wil zeggen 11% van de bevolking); ruim de helft van hen zijn Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen/Arubanen.
- Langdurig werklozen en jonge arbeidsongeschikten, meestal met een lage of afgebroken opleiding en sociale handicaps.
- De immigranten van nu: voornamelijk vluchtelingen en asielzoekers uit Oost-Europa en derdewereldlanden met slechte startcondities. Juist de langdurige werkloosheid concentreert zich bij deze groepen.
- Eenoudergezinnen in een situatie van langdurige werkloosheid/bijstandsafhankelijkheid.
- Mensen met ernstige lichamelijke beperkingen en weinig economische perspectieven, die geïsoleerd zijn geraakt.
- Meest alleenstaande ouderen met een gering inkomen en een lage zelfredzaamheid en toenemend zorgafhankelijk.

- Andere groepen in de marge als (ex-)verslaafden, dak- en thuislozen, (ex-)psychiatrische patiënten en ex-gedetineerden.
- Jongeren die door een slechte start, een mislukte schoolcarrière en weinig steun van thuis een groot risico lopen op een crimineel/verslaafd bestaan in de marge.

2.3 Afgeleide doelstellingen

Een belangrijke afgeleide doelstelling is het bevorderen van sociale cohesie. Groeiende tweedelingen doen zich voor tussen mensen met betaald werk en mensen die zijn aangewezen op de sociale zekerheid, tussen yuppies en kansarme jongeren zonder een enkele startkwalificatie, tussen onveilige buurten en rustige wijken. Een op sociale integratie gerichte inhaalslag is nodig, waarbij positieve impulsen gegeven worden aan het sociaal functioneren van gedesintegreerde groepen en hun woon- en leefmilieu. In het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het tweede Paarse kabinet, wordt onder het kopje «sociale cohesie» gesteld dat «de kracht van een samenleving wordt bepaald door de mate waarin burgers en bevolkingsgroepen bereid en in staat zijn te participeren in economische en sociale verbanden». Vervolgens wordt geconstateerd dat bij teveel Nederlanders en medelanders sprake is van sociale uitsluiting en dat het tot een kerntaak van de overheid gerekend wordt om dit soort achterstanden te voorkomen of op te heffen. Tijdens een tweetal bijeenkomsten van het kabinet in april en mei 1999 is aan de hand van inleidingen door de directie van het Sociaal en Cultureel Planbureau discussie gevoerd over de vraag hoe de overheid sociale uitsluiting kan voorkomen via beleidsmaatregelen ter versterking van de sociale infrastructuur (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (Idem, p. 6) gaat ervan uit dat sociale uitsluiting op verschillende wijzen aangepakt kan worden:

- Door het scheppen van een specifiek aanbod voor een welomschreven doelgroep, wanneer mocht blijken dat deze groep onvoldoende wordt bereikt via het algemene aanbod.
- Door het verbeteren van de samenhang in het aanbod, wanneer bijvoorbeeld sprake is van een cumulatie van problemen.
- Door het versterken van de lokale coördinatie, wanneer bijvoorbeeld sprake is van een concentratie van problemen in een wijk of buurt.

Daarnaast vormt het tegengaan van de armoedeval (waardoor de overgang van uitkering naar werk wordt belemmerd) een belangrijke afgeleide doelstelling op dit deelterrein.

2.4 Beleidsmaatregelen: Beleidsproject «De Sociale As»

In vergelijking met de fysieke as is de kennis over de sociale as minder goed ontwikkeld. Daarom is in het beleidsproject Sociale As ervoor gekozen om in de beginfase veel aandacht te besteden aan het genereren van kennis en inzichten die voor de opbouw van de sociale as benodigd zijn. De eerste stap is kennisopbouw op drie gebieden:

- Het lokale beleid voor de doelgroep.
- De relaties met het beleid van andere departementen.
- De samenstelling van en dynamiek in de doelgroep (met nadruk op minima en kansarmen).

Het lokale beleid voor de doelgroep is in het kader van het beleidsproject de Sociale As in kaart gebracht door Regioplan Stad en Land (1999) via een kwalitatief veldonderzoek naar denkbeelden, maatregelen en

suggesties van lokale beleidsmedewerkers in opdracht van het ministerie van VROM (Van Gestel, 1999). Uit dit onderzoek blijkt dat er naast de minima vijf doelgroepen zijn die bij de formulering van het lokale beleid extra aandacht krijgen: ouderen, gehandicapten, jongeren, grote huishoudens en gemarginaliseerde groepen. Een gebrek aan geschikte en betaalbare huisvesting of onderdak voor deze groepen ligt altijd aan de definiëring ten grondslag. Allochtonen maken volgens de lokale «volks-huisvesters» een aanmerkelijk deel uit van de groep «grote huishoudens» en de minima.

De problemen van de minima blijven volgens de medewerkers van de Sociale Dienst niet (meer) beperkt tot het inkomen: mensen die leven met een bijstandsuitkering kampen in toenemende mate met een lage opleiding en een langdurige werkloosheid. Daarnaast hebben zij vaker te maken met lichamelijke en psychische problemen en wonen ze bijna allemaal in een sociale huurwoning.

Volgens het onderzoek van Van Gestel (1999) lijkt er in het lokale beleid meer expliciete aandacht voor de groep mensen die leeft op het bestaansminimum dan tien jaar gelden. Verder wordt vanuit de sociale diensten geconstateerd dat de doelgroep weliswaar kleiner wordt maar wel armer. De groep die overblijft heeft vaak te maken met meervoudige problematiek: een lage opleiding, langdurige werkloosheid, slechte gezondheid en soms een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal.

Om sociale uitsluiting tegen te gaan wordt op lokaal niveau een aantal maatregelen genomen:

- In een aantal gemeenten wordt gewerkt met een woonlastenfonds: mensen met een laag inkomen hoeven niet meer dan een bepaald percentage van hun inkomen aan woonlasten te besteden.
- In een aantal gemeenten worden verschillende bestanden gekoppeld om specifieke doelgroepen te selecteren. Meestal gaat het om een koppeling van het bestand van de sociale dienst, het huursubsidiebestand en het bestand van de belastingdienst. De koppeling wordt gebruikt om regelingen en financiële toeslagen gericht in te zetten om zo niet-gebruik te minimaliseren.
- In verschillende gemeenten werken verschillende gemeentelijke sectoren, corporaties en zorginstellingen samen om huisuitzettingen te voorkomen. Dit «tweede kansbeleid» wordt ingezet bij uitzettingen ten gevolge van huurschulden of extreme woonoverlastsituaties.

Van Gestel (1999) constateert dat het opzetten van lokaal beleid voor doelgroepen soms wordt gehinderd doordat regels van het rijksbeleid op een aantal vlakken niet goed aansluiten op de lokale praktijk. Zo worden bij inkomensafhankelijke regelingen uiteenlopende criteria gehanteerd die niet altijd goed op elkaar aansluiten. Verschillende regelingen ten aanzien van inkomensverdeling en sociale zekerheid (huursubsidie, bijzondere bijstand, kwijtschelding van belastingen) zouden beter op elkaar afgestemd moeten worden zodat niet-gebruik beter kan worden tegengegaan. Door koppeling van bestanden en automatische verstrekking van financiële extra's wordt in sommige gemeenten getracht het niet-gebruik te voorkomen en de inkomensval vóór te zijn. Ook de huursubsidiewet zorgt voor knelpunten: sluit niet aan bij de toenemende vraag naar tijdelijke onzelfstandige huisvesting, aftoppingsgrenzen voor ouderen vormen soms een probleem, de prestatienormering houdt te weinig rekening met specifieke lokale situaties.

2.4.1 Het armoedebeleid

In de notitie «Nieuwe impulsen ter voorkoming en bestrijding van schulden» (2000) legt het Kabinet zijn visie neer op de aanpak van de schuldenproblematiek in brede samenhang met andere beleidsvelden: «Het gaat daarbij niet alleen om het armoedebeleid, maar ook om het consumentenbeleid en het beleid om faillissementen (van natuurlijke personen) te voorkomen». Als onderdeel van dit armoedebeleid heeft de minister van SZW een actieprogramma opgesteld voor preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting (Brief 24-5-2000). Speerpunten in dit actieprogramma vormen de preventie en de kwaliteit van de lokale schuldhulpverlening.

In het actieprogramma is veel ruimte geschapen voor concrete acties op het terrein van voorlichting en signalering, waaronder de volgende acties:

- Gemeenten worden via het Transferpunt armoedebestrijding van de VNG geïnformeerd over schuldhulpverlening en over goede projecten in het land. Het Transferpunt dat wordt gesubsidieerd door het Rijk heeft een nieuwsbrief en een website ontwikkeld die onder meer worden gevuld met praktijkvoorbeelden en de ervaringen en de kennis in het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening.
- Een werkgroep bestaande uit gemeentelijke voorlichters en voorlichters van het ministerie van SZW ontwikkelt een communicatiemodel dat gemeenten kunnen hanteren ten behoeve van de publieksvoorlichting over schuldhulp.
- Het Rijk zal meer bekendheid geven aan de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP). De door de ministeries van Justitie en SZW ontwikkelde folders over de WSNP worden in 2000 geactualiseerd. De folders worden bij gemeenten beschikbaar gesteld en onder bewindvoerders en de rechtelijke macht verspreid.

2.4.2 Het rapport van de Algemene Rekenkamer over het armoedebestrijdingsbeleid (2003)

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het armoedebestrijdingsbeleid zoals dat van 1995 tot 2000 onder de vlag van De andere kant van Nederland is uitgevoerd. De doelstelling van dit beleid was de risico's die tot armoede en sociale uitsluiting leiden tot een minimum terug te brengen. Naast het stimuleren van werk, dat het kabinet als belangrijkste middel zag om armoede te voorkomen en te bestrijden, moest financiële ondersteuning worden geboden. De Algemene Rekenkamer concentreerde zich in haar onderzoek op de financiële ondersteuning (rondkomen). Daarvoor bleken er 79 maatregelen te zijn, waarvan zij er 49 onderzocht. Deze 49 hadden in 2000 in totaal een financieel belang van naar schatting 4,5 miljard. Het ging bijvoorbeeld om de huursubsidie, aanpassingen van de Ziekenfondswet, de kinderbijslag en enkele fiscale regelingen. De Algemene Rekenkamer ging na of de doelen en uitgangspunten van dat deel van het beleid zijn gerealiseerd. Zij betrok daarbij ook de Sociale Conferenties en de onderzoekprogramma's, die een bijdrage moesten leveren aan de beleidsontwikkeling.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het kabinet in 1995 de problemen rond armoede en sociale uitsluiting zeer serieus nam en met grote ambitie de aanzet gaf tot een beleid dat deze problemen moest bestrijden. Het kabinet typeerde armoede als een complex en veelzijdig verschijnsel met een multidimensionaal karakter. Met De andere kant van Nederland moest de maatschappij beter worden ingericht op het voorkomen van armoede

en sociale uitsluiting. Dit moest worden bereikt met maatregelen, jaarlijkse Sociale Conferenties, de Armoedemonitor en de jaarrapporten Arm Nederland. Het moest gaan om een samenhangend pakket waarbij preventie en maatwerk de voorkeur hadden. Belangrijke uitgangspunten, begrippen en doelstellingen van het beleid zijn echter nauwelijks geoperationaliseerd of uitgewerkt. Van een doorwerking van de armoede-problematiek naar de beleidsuitgangspunten en -instrumenten is slechts in beperkte mate sprake. Analyses van samenhang of interactie van beleidsmaatregelen worden niet gemaakt. Evenmin werd via organisatorische inbedding gezorgd voor een doorvertaling van de beleids-uitgangspunten naar de selectie, uitvoering en monitoring van concrete maatregelen. De gebrekkige operationalisatie van uitgangspunten en cruciale begrippen vormt volgens de Algemene Rekenkamer een risico voor de effectieve uitvoering en aansturing van het beleid. Door deze tekortkoming blijkt het ook niet mogelijk om vast te stellen of resultaten aan het doel beantwoorden en of het beleid bijsturing behoeft. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de uitkomsten van de Sociale Conferenties en de onderzoekprogramma's in de onderzochte periode niet zichtbaar hebben geleid tot aanpassingen van het beleid of de veronderstellingen die eraan ten grondslag lagen. Ze hebben bijvoorbeeld niet geleid tot een nadere uitwerking van begrippen of aanpassing van de visie op de oorzaken die aan armoede ten grondslag liggen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren, dat via de totstandkoming van deze rapportages werd bepaald welke maatregelen al dan niet tot het armoedebestrijdingsbeleid moesten worden gerekend. Het aanleveren van materiaal voor de De andere kant van Nederland viel onder de verantwoordelijkheid van de betrokken departementen. Dat waren voor «rondkomen» negen departementen. Voor de opstelling van de voortgangsrapportages waren geen expliciete afspraken of richtlijnen voor de selectie van maatregelen of over de rapportagevorm. De rapportages De andere kant van Nederland bevatten geen heldere overzichten van de concrete maatregelen die voor de armoedebestrijding werden ingezet. De Algemene Rekenkamer maakte zelf een dergelijk overzicht van de maatregelen gericht op financiële ondersteuning. Dit leverde 79 maatregelen op, waarvan er 49 zijn onderzocht. De doelstellingen, beoogde effecten en doelgroepen van de maatregelen die op rondkomen waren gericht bleken in het algemeen wel een relatie te hebben met inkomensondersteuning en beperking van vaste lasten van lage inkomens, maar een structuur ontbrak. Zo kende iedere maatregel haar eigen doelgroep, had een deel van de maatregelen een eigen beleidsdoel en ontbrak in alle gevallen een definitie van armoede. Het clusteren van de maatregelen onder de twee speerpunten inkomensondersteuning en beperking vaste lasten is naar opvatting van de Algemene Rekenkamer op zichzelf onvoldoende om de door het kabinet beoogde samenhang in het beleid te realiseren. Evenmin kwam de geformuleerde voorkeur voor maatwerk in het beleid goed uit de verf. Bij slechts een klein aantal van de maatregelen was sprake van maatwerk, dat wil zeggen dat zij zijn afgestemd op de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre er over de 49 maatregelen beleidsinformatie beschikbaar was. Met een aantal van deze maatregelen waren, onder meer via het regeerakkoord 1998, omvangrijke financiële intensiveringen gemoeid. De Algemene Rekenkamer moet echter constateren dat ondanks een grote hoeveelheid aan rapporten en monitors het zicht op de prestaties en effecten van deze (extra) inspanningen voor arme huishoudens zeer beperkt is. Gegevens zijn onderling niet vergelijkbaar, de specifieke bijdragen aan arme huishoudens zijn zelden bekend en veel gegevens betreffen gemiddelden

en hebben daarom slechts beperkte betekenis waar het om een specifieke groep gaat. De aanwezige informatie betreft vooral de generieke inkomensmaatregelen en maatregelen die ook aan huishoudens buiten de doelgroepen van De andere kant van Nederland ten goede kwamen. Het is volgens de Algemene Rekenkamer dan ook niet vast te stellen in hoeverre de financiële ondersteuningsmaatregelen hebben geleid tot een reductie van de risico's die tot armoede en sociale uitsluiting leiden. Zij komt tot de slotsom dat niet kan worden vastgesteld of de doelen en uitgangspunten van De andere kant van Nederland zijn gerealiseerd. In de veelheid van activiteiten die in het kader van het beleid zijn verricht mist zij vooral samenhang. In het in juni 2001 verschenen Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP) heeft het kabinet het armoedebestrijdingsbeleid voor de komende periode uiteengezet. In vergelijking tot de beleidsperiode die de Rekenkamer onderzocht, biedt het NAP door de consequentere structuur van streefdoelen, maatregelen en indicatoren, meer aangrijpingspunten voor de aansturing en monitoring van het beleid. Echter, ook in het NAP ontbreken geoperationaliseerde uitgangspunten, risico's en begrippen en de doorwerking naar de beleidsinstrumenten. Het bevat een grote verscheidenheid aan maatregelen waarbij geen sprake is van een duidelijke inperking naar de meest kwetsbare doelgroepen.

In zijn reactie geeft de minister van SZW (de andere ministers hebben geen reactie gegeven) een samenvatting van de conclusies die de Algemene Rekenkamer op basis van haar onderzoek heeft getrokken. Op grond hiervan «zou het beeld kunnen ontstaan dat het beleid, gemeten aan maatstaven van doeltreffendheid, maar nauwelijks aan de maat is». De minister deelt mee zich niet in dit beeld te herkennen. De regering heeft, zo gaat hij verder, het gevoerde beleid in uiteenlopende documenten uiteengezet, alsmede «wat de inzichten waren en hoe die inzichten zich ontwikkelden. Over de mate waarin die inzichten voldoende zijn of aanleiding geven tot nadere maatregelen» voert de minister gemeen overleg met de Staten-Generaal. Hieraan ontleent hij, zoals de minister schrijft, de standards waaraan het beleid moet voldoen. De minister vraagt zich af tot welk detailniveau de rijksoverheid het armoedebeleid vormgeeft. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten legt naar zijn mening beperkingen op aan de mate waarin de effecten van het beleid op individueel niveau gemeten kunnen worden. Een beter inzicht in de effecten verhoudt zich zijns inziens slecht tot het voornemen van het kabinet de administratieve lasten terug te dringen. Verder geeft de minister aan, dat het beleid tot positieve resultaten heeft geleid. De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat niet kan worden vastgesteld dat de doelen en uitgangspunten van het beleid zijn gerealiseerd, deelt de minister niet. Hij wijst hiervoor op de afname van het aantal huishoudens op minimumniveau, de ontwikkeling van koopkracht van de lagere inkomens, de afname van het aandeel vaste lasten in uitgaven van lagere inkomenshuishoudens en de afname van het aandeel lagere huishoudens dat aangeeft niet rond te kunnen komen. De minister ontleent deze gegevens onder meer aan het Armoedebericht 2002, dat CBS en SCP eind november 2002 publiceerden. Ook wijst de minister erop dat de groei van de werkgelegenheid en het arbeidsmarktbeleid substantieel werk heeft geboden. Dat de «doorwerking» van de maatregelen voor alle huishoudens niet exact is vast te stellen doet volgens de minister daaraan geen afbreuk. Hij schetst hierbij de spanning tussen enerzijds een verdere verfijning – «die in omstandigheden wenselijk kan zijn» – en anderzijds onderzoekstechnische beperkingen, regeldruk en administratieve lasten. De minister vraagt zich daarnaast af of de beperking die de

Algemene Rekenkamer in haar onderzoek heeft aangebracht voldoende recht doet aan het brede scala van genomen maatregelen. Tenslotte geeft de minister aan dat uit evaluatie blijkt dat de Sociale Conferenties een belangrijke impuls hebben gegeven aan het lokale armoedebeleid en het versterken van netwerken van organisaties van uitkeringsgerechtigden en lokale bestuurders. Ook op dit punt deelt hij de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet.

2.4.3 Armoedeval

Inkomensafhankelijke regelingen ter voorkoming van sociale uitsluiting hebben cumulatief als negatief effect dat de netto inkomensverbetering die samenhangt met de overgang van een uitkering naar werk zeer gering of zelfs afwezig is: de zogeheten armoedeval. In mei 1999 heeft het kabinet een interdepartementale werkgroep ingesteld met als taak het effect van de huidige inkomensafhankelijke regelingen op de armoedeval te inventariseren. Tevens is de werkgroep gevraagd om de mogelijkheden tot verdere harmonisatie en vereenvoudiging in kaart te brengen. In het rapport «De armoedeval, analyse en oplossingen» (2000) komt de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen tot de conclusie dat vanwege de armoedeval gestreefd moet worden naar het beperken en afbouwen van aantal en reikwijdte van inkomensafhankelijke regelingen in combinatie met generieke inkomenscompensatie. Uit de brief van de minister van SZW van 20 april 2000 blijkt dat het Kabinet het advies van de werkgroep in hoofdlijnen overneemt. Het kabinet stelt met name maatregelen voor op het gebied van de huursubsidie, de regeling voor kwijtschelding van lokale lasten en het gemeentelijk inkomensondersteunend beleid:

- «Voorop staat dat met huursubsidie een belangrijk doel wordt gediend, namelijk het waarborgen dat huishoudens met lage inkomens goede en betaalbare woningen kunnen bouwen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat op rijksniveau de huursubsidie de belangrijkste oorzaak is van de armoedeval. (...) Het benutten van de huursubsidie voor inkomenspolitiek leidt tot ongelijke behandeling van gebruikers en niet-gebruikers. (...) Dergelijke overwegingen dragen ertoe bij oplossingen voor het verminderen van de armoedeval mede te zoeken in de fiscale sfeer».
- «Het Kabinet is voornemens om een uitwerking te maken van de mogelijkheden om het vangnetkarakter van de regeling van kwijtschelding te herstellen. Uit het rapport blijkt dat aanpassing van de kwijtscheldingsnorm een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de armoedeval».
- Ten aanzien van gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen is het volgens het kabinet «wenselijk dat medeoverheden in hun beleidsafweging nadrukkelijk het effect op de armoedeval meewegen. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat het Rijk verantwoordelijk is voor de generieke ondersteuning en de gemeenten zorg dragen voor individueel maatwerk».

Het Kabinet volgt ook het advies van de werkgroep op voor wat betreft de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen: «Het Kabinet acht het gewenst om voortaan inkomens- en vermogensgegevens rechtstreeks door de belastingdienst aan te laten leveren, omdat dit tot aanzienlijke efficiencywinst kan leiden. Tevens is het wenselijk om op lange termijn te streven naar centrale registratie ten behoeve van het tegengaan van cumulatie van eigen bijdragen en subsidies en uit het oogpunt van efficiëntie en synergie».

Overigens is het in dit verband goed om te vermelden dat uit dit onderzoek is gebleken dat de zogenoemde armoedeval weinig relevant lijkt in het kader van een discussie over de relatie tussen inkomensontwikkeling en gefinancierde rechtsbijstand. De bovengenoemde werkgroep stelt vast dat de gesubsidieerde rechtsbijstand niet bijdraagt aan de armoedeval: «Gesubsidieerde rechtsbijstand is een inkomensafhankelijke regeling waarop incidenteel een beroep wordt gedaan dat bijna altijd onvoorzienbaar is. De hoogte van de bijdrage wordt vooraf bepaald. Iemand die reeds gebruik maakt van rechtsbijstand zal dus niet afzien van arbeidsparticipatie, omdat de hoogte van de eigen bijdrage na eenmaal te zijn vastgesteld, niet verandert bij overgang naar betaald werk. Een zelfde redenering geldt voor werkenden; zij zullen, anticiperend op de kosten van rechtsbijstand, niet (tijdelijk) van arbeidsparticipatie afzien» (p. 10–11). Daarom stelt de werkgroep geen aanpassingen van de regeling van gesubsidieerde rechtsbijstand voor. Uit de brief van de minister van SZW van 20 april 2000 blijkt dat het kabinet het advies van de werkgroep in hoofdlijnen overneemt.

2.4.4 WAO en migranten

In 2002 heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzoek gedaan naar Turken en Marokkanen in de WAO (Snel e.a., 2002). Uit dit onderzoek blijkt dat Turkse en Marokkaanse werknemers vaker in de WAO belanden dan autochtonen, maar dat van het totaal aantal WAO'ers slechts 5% van Turkse of Marokkaanse afkomst is. In relatief opzicht is het aantal Turken en Marokkanen in de WAO echter bovenproportioneel. Gerelateerd aan de beroepsbevolking ligt het aantal WAO'ers bij de Turkse groep tweemaal zo hoog als bij de autochtonen en bij de Marokkaanse groep anderhalf maal zo hoog. Dit geldt niet alleen voor (oudere) mannen, maar onder Marokkanen ook bij de jongere leeftijdsgroepen (tot veertig jaar) en bij vrouwen.

Wat betreft de uitkeringsduur wordt in dit onderzoek vastgesteld dat Turkse en Marokkaanse WAO'ers niet vaker dan autochtonen langdurig arbeidsongeschikt zijn. In tegendeel, vooral Turkse en Marokkaanse vrouwen zitten juist kort in de WAO (hooguit een jaar). Mogelijk hangt dit samen met de recentelijk relatief hoge instroom in de WAO bij deze groepen. Het beeld dat Turkse en Marokkaanse WAO'ers vooral de zeer langdurig arbeidsongeschikten zijn, wordt niet bevestigd door de gegevens betreffende de uitkeringsduur.

Wat betreft de mate van arbeidsongeschiktheid of het arbeidsongeschiktheidspercentage blijkt dat Turkse en Marokkaanse WAO'ers vaker dan autochtonen volledig arbeidsongeschikt zijn (respectievelijk 80, 80 en 70%). Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in de uitkeringssystematiek van de WAO. Tijdens de claimbeoordeling voor een WAO-uitkering worden Turkse en Marokkaanse zieke werknemers vaker dan autochtonen volledig arbeidsongeschikt (de categorie 80–100% arbeidsongeschikt) of juist arbeidsgeschikt (minder dan 15% arbeidsongeschikt) verklaard. Dit laatste hangt samen met de verdien capaciteit van de werknemer. Een werknemer met een laag inkomen heeft een grote kans in principe nog een functie te kunnen vervullen met hetzelfde inkomen als voorheen. In dat geval is geen sprake van inkomensderving en komt men niet in aanmerking voor een WAO-uitkering. Allochtonen verrichten vaker lager betaalde arbeid dan autochtonen met als gevolg dat ze minder snel een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen.

Wat verder opvalt in het onderzoek is dat Turkse vrouwen vaker dan autochtone vrouwen wegens psychische klachten in de WAO terechtkomen. Het verschil bedraagt circa 10%. Onder de Turkse vrouwen die pas

kort in de WAO zitten (hooguit een jaar) ligt het aandeel psychische klachten nog hoger (48% tegen 35% bij autochtone vrouwen). Een laatste kenmerk betreft de bedrijfssector waarin de zieke werknemers werkzaam waren voor ze in de WAO terechtkwamen. Opmerkelijk is dat ongeveer een kwart van alle Turkse en Marokkaanse WAO'ers voorheen werkzaam was in een van de volgende drie sectoren: loonbedrijven en uitzendbureaus, de schoonmaakbranche en de sector van de gesubsidieerde arbeid (WIW/WSW). Vooral Turkse en Marokkaanse vrouwen in de WAO waren werkzaam aan de onderkant van de diensteneconomie: bijna een op de drie Turkse of Marokkaanse vrouwen in de WAO werkte in de schoonmaakbranche of voor een uitzendbureau. Met name voor de uitzendbranche geldt dat er weinig binding is tussen werkgever en werknemer en dat de formele werkgever weinig zicht heeft op de feitelijke arbeidsomstandigheden.

HOOFDSTUK 3 SAMENHANG IN HET INTEGRATIEBELEID OP DE DEELTERREINEN VAN WERK EN INKOMEN

Minderhedenbeleid SZW

De samenhang in het integratiebeleid is van meet af aan een aandachtspunt geweest in het beleid van het ministerie van SZW. In de eerste nota Werk en Minderheden (1992, p. 10) wordt de noodzaak van horizontale samenhang (tussen departementen) en verticale samenhang (zowel tussen sociale partners en Rijk als tussen Rijk en gemeenten) benadrukt.

Het minderhedenbeleid van SZW is niet los te zien van de bijdragen van andere departementen, instanties en bestuurslagen. Binnen de rijks-overheid is het welslagen van de arbeidsmarktinspanningen voor een belangrijk gedeelte mede afhankelijk van het welslagen van andere departementen op hun terrein: Onderwijs en Wetenschap voor wat betreft het initiële onderwijs, de basiseducatie, de deeltijd-MBO, deeltijd hoger onderwijs en VAVO, WVC voor wat betreft een goede opvang van nieuwkomers en het aanreiken van methoden en technieken voor het motiveren en begeleiden van minderheden naar kansrijke trajecten, Justitie voor wat betreft het immigratiebeleid voor zover dat consequenties heeft voor het arbeidsaanbod en Binnenlandse Zaken als coördinerend departement voor het beleid van de overheid als werkgever. Daarnaast is SZW voor de verwezenlijking van beleidsvoornemens in belangrijke mate afhankelijk van de inzet en het enthousiasme van organisaties en bestuurslagen. Daarom heeft SZW gekozen voor een meer afstandelijke aansturing van het beleid dat op regionaal en lokaal niveau wordt uitgevoerd. De arbeidsvoorzieningsorganisaties op regionaal niveau moeten de centraal ontwikkelde doelstellingen en plannen waarmaken, zonder dat sprake is van een rechtstreekse bevoegdheid om uitvoering af te dwingen. Hetzelfde is van toepassing op gemeenten die in het kader van de Sociale Vernieuwing taken en zeggenschap toebedeeld hebben gekregen. Dit leidt enerzijds tot een vermindering van de mogelijkheden voor verrekende centrale beleidssturing en prioriteitstelling, maar biedt anderzijds overeenkomstig de benadering van het sociale vernieuwingsbeleid de intermediaire actoren de mogelijkheid een en ander in hun eigen prioriteiten in te passen. Decentralisatie van taken en bevoegdheden zal derhalve een heilzame uitwerking op de praktijk hebben; immers door de grotere beleidsvrijheid neemt ook de betrokkenheid toe en kan het dagelijkse beleid veel beter op de plaats- en tijdgebonden problemen worden afgestemd.

Ook in het Plan van aanpak arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003 wordt het belang van samenhang en samenwerking benadrukt: maatregelen moeten worden getroffen om de samenhang en samenwerking tussen verschillende actoren te verbeteren, om een integrale aanpak ook in de praktijk verder van de grond te krijgen. Gerichte facilitering door de overheid is daarbij van groot belang. De SER pleit voor het versterken van de rol van gemeenten en aansluiting van het integratiebeleid bij het grotestedenbeleid. De Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt wijst op de noodzaak om, in het kader van de convenanten met grote steden, afspraken te maken over de instroom van mensen uit minderheidsgroepen. In het grotestedenbeleid vormt het integratie- en minderhedenbeleid een belangrijk onderdeel. De doelstelling van halvering van het werkloosheidsverschil moet ook deel uit gaan maken van de afspraken die in de convenanten met de G25 in het kader van het grotestedenbeleid met gemeenten worden gemaakt. De minister van SZW

heeft de G25 eerder dit jaar nog eens opgeroepen om hiertoe een optimale inzet te plegen, en zal stimuleren dat deze inzet zich in concrete afspraken vertaalt.

Interdepartementaal project «De Sociale As»

In het project «De sociale as» wordt zowel horizontaal op rijksniveau samengewerkt tussen de departementen van VROM, SZW, VWS en OC&W als verticaal tussen gemeenten, corporaties en zorginstellingen.

Het grotestedenbeleid

In de ex ante evaluatie van de tweede periode van het grotestedenbeleid komt de integrale aanpak als een positief punt naar voren. Positief voor zowel het Rijk als de steden is alleen al het feit dat er programma's zijn waardoor een integraal beeld van het stedelijk beleid wordt verkregen. Door de gehanteerde aanpak worden nieuwe verbindingen gelegd tussen diverse beleidsvelden. Positief is ook de zekere ontschotting die is bereikt door de instelling van het ISV.

Vanuit het beeld dat het grotestedenbeleid een eind op weg is maar dat er nog veel valt te verbeteren, geeft het CPB een aantal centrale aandachtspunten. In de eerste plaats constateert het CPB een grote mate van gelijkvormigheid in het voorgestelde beleid. In de tweede plaats legt het CPB de vinger op het instrumentarium: de meetbare doelstellingen die moeilijk zouden zijn te hanteren, het gebrekkige financiële inzicht dat de programma's leveren en de behoefte aan systematische beleidsevaluaties. Daarnaast vraagt het CPB aandacht voor de soms beperkte gemeentelijke invloed op de grotestedenproblematiek en voor de beleidsobstakels en prikkels voor betrokken partijen.

Voor wat betreft de opmerkelijke gelijkvormigheid in het voorgestelde beleid wijst het CPB op de sterke sturing die uitgaat van de door de departementen gehanteerde beleidskaders en het omvangrijke aantal departementale regelingen. Het CPB ziet mogelijkheden tot verbetering langs twee hoofdlijnen: in de eerste plaats zouden door middel van verdere fondsvorming en het creëren van prikkels tot innovatie steden gestimuleerd kunnen worden programma's te ontwikkelen die meer zijn afgestemd op de lokale situatie. Anderzijds kunnen meer systematische beleidsevaluaties en lessen uit andere steden en uit buitenlandse ervaringen leiden tot versterking van het leerproces en een effectiever en efficiënter grotestedenbeleid. Fondsvorming is een gedachte die door het kabinet wordt ondersteund. Opzet is dat langs die weg een op elkaar afgestemde inzet van middelen vanuit verschillende beleidsclusters wordt bereikt, zoals ook aangegeven in het SER advies «samen voor de stad» van januari 1998. Zowel in de fysieke pijler als in de economische is daarvoor een stevige basis gelegd. De vraag of er verdergaande mogelijkheden zijn vergt nadere studie. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan de ook door de steden geuite wens om financiële stimulanzen in te bouwen.

De tweede door het CPB voorgestelde lijn is die van de systematische beleidsevaluatie. De in het kader van het grotestedenbeleid gehanteerde meetbare doelstellingen staan volgens het CPB te ver af van het gemeentelijk beleidsproces, veel exogene factoren zijn bepalend voor de realisering van de gehanteerde doelstellingen. Tegelijkertijd ontbreekt het op projectniveau teveel aan systematische beleidsevaluaties. De steden en het Rijk hebben gezamenlijk vooraf meetbare doelstellingen geformuleerd die bakens vormen voor de juiste koers naar een vitale complete

stad. Het kabinet erkent dat die meetbare doelstelling en bijbehorende indicatoren niet uitsluitend en eenduidig kunnen worden gerelateerd aan het gemeentelijke beleid. Wel representeren zij, tezamen met de door de steden aangegeven ambitie, een overwegende betrokkenheid bij de maatschappelijk te bereiken resultaten. Dat steden nog moeite kunnen hebben met het aangeven van hun ambitie, dat vragen kunnen rijzen over de bijdrage van het gemeentelijk beleid aan de doelbereiking, doet niet af aan de overtuiging dat de programmatische aanpak past bij volwassen bestuurlijke verhoudingen. Vertrouwen, ieder zijn eigen verantwoordelijkheid laten waarmaken, op alle niveaus kunnen leren, in dialoog tot bijstellingen komen, zijn daartoe belangrijke ingrediënten, aldus het kabinetsstandpunt.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001). *Grotestedenbeleid*. (Tweede Kamer 2000–2001, 27 650, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2003). *Armoedebestrijding. De financiële ondersteuning*. (Tweede Kamer 28 785, nrs. 1–2.) Den Haag: SDU.

Ambonezen in Nederland. Rapport van de commissie Verwey-Jonker (1959). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Amersfoort J.M.M. van (1974). *Immigratie en minderheidsvorming. Een analyse van de Nederlandse situatie 1945–1973*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Arends e.a. (2000). *Inactiviteit van etnische minderheden*. Rotterdam: NEI.

Batelaan, H., D. Leveling en A. Odé (2001). *Bedrijfsadvisering Minderheden. Een evaluatie*. Amsterdam: Regioplan.

Bouwmeester, J., R. Schambach en M. van der Aalst (2001). *Stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren*. Leiden: Research voor Beleid.

Buitendam, A. en A.J.H.T.H. Reinders (1996). Arbeidsvoorziening: terugtreden en optreden van de overheid. *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 51, 1996, p. 386–397.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1995). *Allochtonen in Nederland 1995*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1996). *Allochtonen in Nederland 1996*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1997). *Allochtonen in Nederland 1997*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1998). *Allochtonen in Nederland 1998*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2000). *Allochtonen in Nederland 1999*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2000). *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2001). *Allochtonen in Nederland 2001*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Plan Bureau (2000). *Op weg naar een actiever grotestedenbeleid*. Den Haag, Centraal Plan Bureau.

Commissie «Onderzoek lokale sociale infrastructuur» (Commissie Ety) (1998). *Deuren openen. Investeren in sociale integratie en participatie*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Dagevos, J.M. (1998). *Begrensde mobiliteit. Over allochtone werkenden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Dagevos, J.M. en A. Rodenburg (1998). *Ongekend talent. Hoog opgeleide allochtonen en hun kansen op instroom, doorstroom en uitstroom bij de ministeries van VROM, OCenW en V&W*. ISEO. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Dagevos, J.M. en M.A.M.M. Beljaarts (1996). *Vijf jaar voorkeursbeleid. Instroom, doorstroom en uitstroom van minderheden bij de Rijksoverheid*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Dagevos, J.M., E.P. Martens en J. Veenman, J. (1996). *Scheef verdeeld. Minderheden en hun maatschappelijke positie*. Assen: Van Gorcum.

Dagevos, J.M., E.P. Martens en J. Veenman (1996a). Over directe en indirecte loondiscriminatie. In: J. Veenman (red. *Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland*). Assen: Van Gorcum, p. 63–81.

Dagevos, J.M. e.a. (2000). *Quick scan arbeidstoeleiding en nieuwkomers*. Tilburg: IVA.

Dagevos, J. (2001). *Rapportage minderheden 2001. Meer werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Dominguez Martinez, S., S. Groeneveld en E. Kruisbergen (2002). *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Engelen, E. (2002, ongepubliceerd). *Immigrants in the Netherlands. Socio-economic incorporation policies assessed*.

Gestel, B. van (1999). *Nieuwe doelgroepen van de volkshuisvesting*. Amsterdam: Regioplan Stede en Land.

Heijke, J.A.M. (1979). *Sociaal-economische aspecten van gastarbeid, diss. Rotterdam*. Rotterdam, s.n.

Jansen, H. (2001). *De arbeidsmarktpositie van de ex-deelnemers aan de EAU*. Amsterdam: Regioplan.

Klaver, J. (2001). *Antillianen en Arubanen naar werk*. Amsterdam: Regioplan.

Martens, E.P. (1999). *Minderheden in beeld*. Rotterdam: ISEO.

Martens, E.P. en Y.M.R. Weijers (2000). *Integratiemonitor 2000*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Martens, E.P. en J. Veenman (1994). Inkomens van allochtonen en autochtonen vergeleken. In: J. Veenman en Th. Roelandt (red.). *Onzeker bestaan*. Amsterdam: Boom, p. 134–148.

Minderheden in Nederland. Statistisch vademecum 1987 t/m 1994. Den Haag: SDU. (Onderzoek uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, ISEO en het Centraal Bureau voor de Statistiek).

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993). *Werk en minderheden. Minderhedennota 1993*. (Tweede Kamer 1992–1993, 22 825, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de handhaving van die wet. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. (Tweede Kamer 1999–2000, 27 022, nr. 10). Den Haag, SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Brief aan de Tweede Kamer 20 april 2000*. Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Brief minister inzake de gezamenlijke aanpak ter voorkoming en bestrijding van problematische schuldensituaties 24 mei 2000*. (Tweede Kamer 1999–2000, 24 515, nr. 56). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister voor Grote Steden- en integratiebeleid en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003. Nota «Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden plan van aanpak 2000–2003»*. (Tweede Kamer 1999–2000, 27 223, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden. Brief minister over de naleving van de Wet SAMEN*. (Tweede Kamer 2001–2002, 27 223, nr. 20). Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2003). *Inventarisatie van het Kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen in Nederland*. Den Haag: DCE.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Grotestedenbeleid. Brief minister inzake ondertekening convenanten en overwegingen en voornemens GSB-beleid op langere termijn*. (Tweede Kamer, 1999–2000, 21 062, nr. 87). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Grotestedenbeleid. Brief minister over de actuele ontwikkelingen bij het grotestedenbeleid en een reactie op de CPB rapportage en het jaarboek GSB*. Tweede Kamer 1999–2000, 21 062, nr. 90). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Grotestedenbeleid. Brief minister met Tussenstand Grotestedenbeleid*. (Tweede Kamer 2001–2002, 21 062, nr. 104). Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994). *Werken onder druk*. Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997). *Sociale Nota 1998*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997). *Wijziging van de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (BEAA) in verband met vergroting van de effectiviteit van de Wet. (Wet stimulering*

arbeidsdeelname minderheden). (Tweede Kamer 1996–1997 25 369, nrs. 1,2 en 3. Den Haag: SDU.

Muus, Ph.J. (1984). *Overzichtsstudie arbeidsmarktpositie minderheden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Niesing, W. (1993). *The labor market position of ethnic minorities in the Netherlands*, diss. Rotterdam. Rotterdam, s.n.

Niesing, W. en J. Veenman (1990). Achterstand en achterstelling in het inkomen. In: J. Veenman (red.). *Ver van huis, Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 69–87.

Penninx, R. (1988). *Minderheidsvorming en emancipatie*, diss. UvA. Alphen aan den Rijn, Samsom.

Praag, C.S. van (1984). *Evenredigheid en toegankelijkheid*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieu-beheer (Vrom-raad) (1999). *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Visie op de Stad*. Den Haag: VROM-raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2000). *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: RMO. (RMO-advies; 11).

Reijndorp, A. (1997). Vooruitkomen in achterstandswijken. In: Schuyt, C. (red.). *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

Rijkschroeff, R. J. de Savornin Lohman, J.W. Duyvendak, K. Vos, C. van Gelder, en M.J. de Gruijter (2001). *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Schuyt, C.J.M. (1995). *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Snel, E. (1998). *Gekleurde armoede. Armoede en bestedingspatronen onder etnische minderheden*. Utrecht: Forum.

Snel, E. en M. Stavenuiter (2002). *In de fuik. Turken en Marokkanen in de WAO*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Sociaal-Economische Raad (SER) (1998). *Samen voor de stad. SER-Advies 98/01*. Den Haag: SER.

Tesser, P.T.M. (1993). *Rapportage minderheden 1993*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P.T.M. (1995). *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1996). *Rapportage minderheden 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M. en J. Veenman (1997). *Rapportage minderheden 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1998). *Rapportage minderheden 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M., J.G.F. Merens en C. van Praag (1999). *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M. en J. Iedema (2001). *Rapportage minderheden 2001. Vorderingen op school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Veenman, J. (1990). *De arbeidsmarktpositie van allochtonen in Nederland, in het bijzonder van Molukkers*, diss. Utrecht. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Veenman, J. (1990). De positie van allochtonen in Nederland. In: J. Veenman (red.). *Ver van huis. Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 1–19.

Veenman, J. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Veenman, J. (1994a). De maatschappelijke positie van allochtonen in Nederland. In: J. Veenman, en Th. Roelandt (red.). *Onzeker bestaan*. Amsterdam: Boom, p. 19–52.

Veenman, J. (1998). *Buitenspel, Over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1996). *Heb je niets, dan ben je niets. Tweede-generatie allochtone jongeren in Amsterdam*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1997). *Arbeidsmarkt en maatschappelijke ongelijkheid, Over oorzaken en gevolgen, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1997). Armoede onder allochtonen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). *De kwetsbaren, Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 211–229.

Veenman, J. (1999). *Participatie en perspectief, Verleden en toekomst van etnische minderheden in Nederland*. Houten/Zaventem/Lelystad: Bohn Stafleu van Loghum/Koninklijke Vermande.

Veenman, J. (1999a). *Mazen in het net. Problemen van instanties met het sluitende beleid*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit Rotterdam.

Veenman, J. (2000). *CWI en allochtonen op de arbeidsmarkt*. Utrecht: Forum.

Veenman, J. (2001). *Molukse jongeren in Nederland. Integratie met de rem erop*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. en E.P. Martens (1991). *Een lange weg. Molukkers op de arbeidsmarkt 1990*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000). *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1996). *De sociale segmentatie van Nederland in 2015. Voorstudies en achtergronden*. Den Haag, SDU. (V96).

Zandvliet, C. e.a. (2000). *Evaluatie Wet Samen. Eindrapport*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie. (Onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door NEI Arbeid en Onderwijs).

Inhoudsopgave	blz.
Hoofdstuk 1 Inleiding	307
Hoofdstuk 2 Categorieaal beleid (1973–1982)	309
2.1 Hoofddoelstelling	309
2.2 Doelgroepen	310
2.3 Afgeleide doelstellingen	310
2.4 Beleidsmaatregelen	311
2.5 Effectiviteit beleidsmaatregelen: ex ante evaluatie	322
Hoofdstuk 3 Minderhedenbeleid (1982–1994)	326
3.1 Hoofddoelstellingen	326
3.2 Doelgroepen	327
3.2.1 Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs (1981)	327
3.2.2 Onderwijsvoorrangsbeleid	328
3.3 Afgeleide doelstellingen	330
3.4 Beleidsmaatregelen	330
3.4.1 Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs (1981)	330
3.4.2 Het onderwijsvoorrangsbeleid	335
3.5 Effectiviteit beleidsmaatregelen	347
3.5.1 Voorschoolse programma's	347
3.5.2 Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur	347
3.5.3 Onderwijsvoorrangsbeleid	347
Hoofdstuk 4 Integratiebeleid (1994–2003)	349
4.1 Hoofddoelstellingen	350
4.2 Doelgroepen	350
4.3 Afgeleide doelstellingen	350
4.3.1 Onderwijs-kansenbeleid	350
4.3.2 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (Landelijk Beleidskader GOA)	351
4.3.3 Brede scholen	354
4.3.4 Inburgering	355
4.4 Beleidsmaatregelen	355
4.4.1 Onderwijskansenbeleid	355
4.4.2 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid	358
4.4.3 Brede School	359
4.4.4 Inburgering	362
4.5 Effectiviteit beleidsmaatregelen	363
4.5.1 Onderwijskansenbeleid	363
4.5.2 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid	364
4.5.3 Voor- en voerschoolse educatie	366
4.5.4 Inburgering	369
4.5.5 Onderwijsachterstanden in basisscholen	373
4.5.6 Zwarte scholen	374
Hoofdstuk 5 Balans	377
5.1 Sociaal-economische aanpak: bestrijding van onderwijs- achterstanden	377
5.2 Sociaal-cultureel aanpak	378
5.3 Samenhang	378
Literatuur	380

Wanneer beleidsnota's worden weergegeven betreft het zoveel mogelijk letterlijke aanhalingen.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

In het deelonderzoek naar het integratiebeleid op het terrein van onderwijs worden de volgende vragen beantwoord:

- Wat zijn de doelstellingen van het integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar op het terrein van het onderwijs geweest?
- In hoeverre is er sprake geweest van een integrale aanpak van het integratiebeleid op het terrein van het onderwijs?
- In hoeverre is het integratiebeleid op het terrein van het onderwijs samenhangend en consistent geweest?
- Welke beleidsinstrumenten zijn op dit terrein achtereenvolgens ingezet?
- Wat waren met betrekking tot elk beleidsinstrument de ijkpunten (indicatoren en streefcijfers)?
- Welke studies zijn verricht naar de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten en wat waren de uitkomsten?
- In hoeverre is het integratiebeleid op het terrein van het onderwijs succesvol geweest?

Het integratiebeleid op het terrein van het onderwijs is in kaart gebracht aan de hand van de relevante overheidsnota's waaronder het Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandsituaties (1974), Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs (1981), Onderwijsvoorrangsplannen (1983, 1984, 1985), Onderwijsvoorrangswet (1984), Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet voor het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen (1992), Regeling Onderwijsvoorranggebieden (1993), Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 1998–2002, De OVB-draad samen weer opgepakt (O&W en WVC 1992), Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993–1997 (O&W en WVC 1993), Aanpak onderwijsachterstanden; Brief staatssecretaris bij de notitie Onderwijskansen. Ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden (27 020, nr. 1, 1999–2000), Nota Aan de slag met onderwijskansen (2000), Beleidsbrief voor- en vroegschoolse educatie (2000), Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het uitwerken van taalondersteuning en het vastleggen van de eisen om taalondersteuning aan allochtone leerlingen te geven (2001), Wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) (1997), Nota brede scholen (2000).

De beantwoording van de onderzoeksvragen geschiedt via de volgende zes stappen:

1. Op basis van de beleidsdocumenten worden de *hoofddoelstellingen* voor deze onderdelen vastgesteld. Ook wijzigingen in hoofddoelstellingen worden geregistreerd.
2. Op dezelfde wijze worden de *afgeleide doelstellingen* zo veel mogelijk in beeld gebracht. Hetzelfde geldt voor wijzigingen daarin.
3. Opnieuw met behulp van beleidsdocumenten worden de *beleidsmaatregelen* die verband houden met (a) de hoofddoelstellingen en (b) de afgeleide doelstellingen geïnventariseerd.
4. Op grond van het beschikbare evaluatieonderzoek worden uitspraken gedaan over het bereik en de (interne en externe) *effectiviteit* van de maatregelen.
5. Met behulp van *empirische gegevens*, zo veel mogelijk verspreid over

- de periode van onderzoek, worden uitspraken gedaan over de mate waarin hoofd- en subdoelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd.
6. De uitkomsten van deze empirische analyse en van de effectiviteitsstudies worden vervolgens gebruikt voor een *beschouwing* over het slagen dan wel falen van (onderdelen van) het integratiebeleid. Daarbij gaat het om de invloed van contextfactoren, zoals kenmerken van migranten, zowel als om tekortkomingen in het beleid, zoals onduidelijke of tegenstrijdige doelstellingen of verkeerde of ineffectieve maatregelen.

In dit deelonderzoek wordt verslag gedaan van deze zes stappen. Ons doel is hiermee een antwoord te geven op de centrale vragen:

- In hoeverre is er sprake geweest van een integrale aanpak van het integratiebeleid op het terrein van het onderwijs?
- In hoeverre is het integratiebeleid op het terrein van het onderwijs samenhangend en consistent geweest?
- In hoeverre is het integratiebeleid op het terrein van het onderwijs succesvol geweest?

Wanneer beleidsnota's worden weergegeven betreft het zoveel mogelijk de letterlijk weergegeven teksten.

Dit bronnenoverzicht bevat naast de inleiding de volgende vier hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2 Categorieel beleid (1973–1982)
- Hoofdstuk 3 Minderhedenbeleid (1982–1994)
- Hoofdstuk 4 Integratiebeleid (1994–2002)
- Hoofdstuk 5 Balans

HOOFDSTUK 2 CATEGORIAAL BELEID (1973–1982)

De belangrijkste nota in deze periode is het «Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties» uit 1974.

2.1 Hoofddoelstelling

Als doelstelling van het onderwijsstimuleringsbeleid kan worden genoemd het treffen van zodanige maatregelen binnen en in relatie tot het onderwijs, dat de achterstand in onderwijskansen van kinderen uit achterstandssituaties wordt opgeheven c.q. wordt verminderd, zodat deze kinderen niet meer alleen formeel, maar ook in werkelijkheid dezelfde onderwijskansen krijgen als kinderen in gunstiger omstandigheden.

Dit onderwijsstimuleringsbeleid is in twee opzichten beperkt:

- a. De onderwijsachterstanden vormen slechts een deelaspect van de achterstand in de totale maatschappelijke positie van de betreffende groepen. Het onderwijsstimuleringsbeleid kan dus ook slechts een onderdeel zijn van het totale beleid dat tot doel heeft verbeteringen aan te brengen in de maatschappelijke positie van degenen die in achterstandssituaties verkeren. Overigens is het uit een oogpunt van effectiviteit van het onderwijsstimuleringsbeleid gewenst, dat dit beleid waar mogelijk een geïntegreerd deel uitmaakt van een algemeen stimuleringsbeleid.
- b. Het onderwijsstimuleringsbeleid heeft een ad-hoc-karakter. Het is gericht op het bestaande onderwijs en niet op structurele vernieuwing van dit onderwijs. Wel kan het onderwijsstimuleringsbeleid bijdragen tot de structurele onderwijsvernieuwing. Zo kan het invoeren van moderne en meer aangepaste leermiddelen en didactische methoden in een school met relatief veel kinderen uit achterstandssituaties worden gezien als het in gang zetten van een proces van geleidelijke vernieuwing van het onderwijs.

Het onderwijsstimuleringsbeleid is niet uitsluitend gericht op de bevordering van doorstroming naar «hogere» vormen van voortgezet onderwijs. Uiteraard is het gunstig wanneer als gevolg van het onderwijsstimuleringsbeleid kinderen vormen van voortgezet onderwijs kunnen volgen die anders te moeilijk voor hen geweest zouden zijn. Het onderwijsstimuleringsbeleid is echter ook bedoeld voor kinderen die niet naar «hogere» vormen van voortgezet onderwijs, of naar een universiteit zullen gaan. Het onderwijsstimuleringsbeleid heeft ook tot doel dat deze kinderen meer profijt hebben van het gevolgde onderwijs dan thans het geval is.

Uiteindelijk gaat het er om, dat ieder kind, gegeven zijn aanleg, tot optimale ontplooiing van zijn mogelijkheden kan komen.

Om binnen het kader van de bovengenoemde hoofddoelstelling van het onderwijsstimuleringsbeleid de meer specifieke doelstellingen – subdoelstellingen te kunnen formuleren, moet inzicht bestaan in de factoren die veelal de individuele ontplooiing belemmeren. In de literatuur zijn allerlei schema's met betrekking tot deze factoren te vinden, die meestal niet wezenlijk van elkaar verschillen.

In de meeste gevallen worden de volgende factoren genoemd:

- de sociaal-economische status van gezin en school;
- de waarden, vooral ten aanzien van de opvoeding, die in het gezin centraal staan;

- de prestatiemotivatie, die binnen het gezin wordt gevormd;
- de instelling van het kind ten aanzien van de school;
- de milieuspecifieke taal en wijze van denken;
- de wijze waarop kinderen uit achterstandssituaties hun gevoelens uitdrukken;
- effectiviteit van het onderwijs;
- kansenstructuur van de ontvangende/omringende samenleving, waaronder de houding van de bevolking, naast – in relatie tot onderwijs – de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt;
- kenmerken van de school, zoals taalgebruik, didactiek en benaderingswijze;
- kenmerken van de woon- en leefsituatie in wijk en/of buurt, waarin de kinderen opgroeien.

In het kader van deze nota zijn alleen die factoren van belang, die door het beleid van de centrale overheid, met name door dat van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, te beïnvloeden zijn. Door dit beleid is de sociaal-economische status van gezinnen niet rechtstreeks te beïnvloeden, hoewel deze factor als zodanig zeer essentieel kan zijn. Genoemde factor zal dan ook bij het formuleren van de subdoelstellingen voor het onderwijsstimuleringsbeleid buiten beschouwing blijven.

2.2 Doelgroepen

In de periode 1973–1982 worden kinderen uit achterstandssituaties en kinderen van buitenlandse werknemers als doelgroepen van het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs beschouwd.

2.3 Afgeleide doelstellingen

In het «Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties» worden de volgende afgeleide doelstellingen geformuleerd:

- verminderen van taalachterstand c.q. stimuleren van taalontwikkeling bij de leerling;
- zodanige beïnvloeding van cognitief, emotioneel, sociaal en expressief functioneren van het kind dat optimale mogelijkheden tot ontplooiing ontstaan;
- duidelijk maken aan de leerkrachten hoe de discrepantie tussen gezinsmilieu en schoolmilieu van de leerling een nadelige invloed heeft op de ontwikkeling van de leerling en het aanreiken van mogelijkheden aan de leerkrachten om deze discrepantie te verminderen;
- beïnvloeding van de waarden en het opvoedingsgedrag van de ouders op zodanige manier, dat deze meer bewuste en meer gerichte aandacht gaan schenken aan de ontplooiing van hun kinderen en dat bovendien de belangstelling van de ouders voor het onderwijs van hun kinderen gestimuleerd wordt;
- beïnvloeding van de milieu-omstandigheden in het algemeen door verbetering van de sociaal-culturele situatie en de woon- en leefsituatie, voorzover van belang voor het onderwijs.

De eerste drie subdoelstellingen liggen vooral op het beleidsterrein van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, omdat deze primair op het onderwijs betrekking hebben.

De vierde subdoelstelling betreft ook het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk; hier gaat het primair om de beïnvloeding van de factor milieu en in het bijzonder de ouders van de betreffende leerlingen.

De vijfde subdoelstelling heeft niet direct betrekking op het beleid van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, wel op dat van de ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De reden dat deze subdoelstelling in het kader van het onderwijsstimuleringsbeleid toch wordt genoemd is, dat het hier gaat om de belangrijkste raakvlakken met het onderwijsstimuleringsbeleid. Ten aanzien van de in deze subdoelstelling genoemde beleidsaspecten zal nieuwe samenwerking met het onderwijsstimuleringsbeleid moeten plaatsvinden.

Voor een effectief beleid, dat gericht moet zijn op het verminderen van onderwijsachterstanden, is het eigenlijk nodig te weten welke relaties er bestaan tussen genoemde factoren en met name of wellicht bepaalde factoren een sleutelpositie hebben in het geheel. Gezien de huidige stand van zaken op het gebied van onderzoek en theorievorming is dit echter niet goed mogelijk. Er kan dan ook alleen worden gesteld, dat het onderwijsstimuleringsbeleid gericht moet zijn op elk van de subdoelstellingen.

Behalve compensatieprogramma's zijn er activeringsprogramma's, die breder van opzet zijn en er naar streven het onderwijs meer op het niveau en de behoefte van leerlingen uit achterstandssituaties te doen aansluiten. Gezin en buurt worden bij een activeringsprogramma betrokken. In ons land bekende stimuleringsprogramma's zijn het Innovatieproject Amsterdam van het Research Instituut voor Toegepaste Psychologie en het Advies- en Begeleidingscentrum voor het Onderwijs in Amsterdam, het Rotterdams project Onderwijs en Sociaal Milieu en het project Gedifferentieerd Onderwijs aan kinderen van minst geschoolden in de leeftijdsgroep 5-7 jaar (GEON), dat is voortgekomen uit het Utrechtse compensatieproject Evenals. Partiële activiteiten hebben stimuleringsprogramma's vooral betrekking op kleuteronderwijs en lager onderwijs.

Door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen worden projectsubsidies verleend aan schoolbegeleidingsdiensten die activiteiten aan kleuterscholen en lagere scholen gaan ontwikkelen in het kader van de bevordering van gelijke kansen in het onderwijs voor groepen in achterstandssituaties.

2.4 Beleidsmaatregelen

Algemeen onderwijsstimuleringsbeleid

De uitgangspunten van het onderwijsstimuleringsbeleid zijn:

- a. Er zal een beperkt aantal grote stimuleringsprojecten moeten worden uitgevoerd.
- b. Hiernaast dienen er op ruime schaal zogenaamde stimuleringspakketten te worden toegekend die uit een aantal maatregelen zijn opgebouwd.

Zowel de pakketten van maatregelen als de onder a genoemde projecten moeten voldoen aan de volgende criteria.

- Er moet een goede aansluiting mogelijk zijn op vernieuwingsmaatregelen die in een later stadium in het gehele onderwijs worden doorgevoerd.
- Zo veel mogelijk moeten sociaal-culturele aspecten als uitgangspunt

- genomen worden die eigen zijn aan het milieu van herkomst van de leerlingen.
- Er dient een goede begeleiding van het onderwijzend personeel plaats te vinden.
 - De hier bedoelde programma's moeten langere tijd functioneren.
 - De ouders moeten bij de projecten betrokken worden.
 - De programma's moeten op meer zijn gericht dan alleen op taalontwikkeling.

Er dient een zodanige aanpak van het onderwijsstimuleringsbeleid plaats te vinden, dat dit beleid gedifferentieerd wordt naar de te onderscheiden categorieën van scholen.

- Categorie I wordt gevormd door scholen die doorgaans een score op de beroepsschaal van 100 tot 160 punten hebben.
- Categorie II omvat de scholen met relatief de meeste kinderen uit groepen die in achterstandssituaties verkeren. De score op de beroepsschaal bedraagt dan 160–200 punten.
- Een gemeente kan ook voor eigen rekening boventalligen aanstellen. Een gemeente die daartoe overgaat moet een vergoeding voor een evenredig aantal leidsters c.q. onderwijzers aan het bestuur van een bijzondere school uitkeren. De evenredigheid is gegrond op het gemiddeld aantal leerlingen per leidster c.q. per onderwijzer aan de gezamenlijke openbare scholen, de zogenoemde gemeentelijke klassendeler. De laatste jaren is het aantal gevallen waarin een boventallige voor rijksrekening wordt toegekend sterk toegenomen. Vooral in de grotere plaatsen verkeren vaak meer openbare dan bijzondere scholen in bijzondere omstandigheden tengevolge van milieufactoren die bijstand van boventalligen voor rijksrekening rechtvaardigen.
- Bij de bepaling van bovenbedoelde klassendeler wordt rekening gehouden met deze boventalligen, zodat de bijzondere omstandigheden van bepaalde openbare scholen meespelen voor alle bijzondere scholen. Hierdoor kan het voorkomen, dat een aantal bijzondere scholen aanspraak kan maken op een boventallige leerkracht, hoewel die scholen er gezien de sociale samenstelling van de schoolbevolking eigenlijk niet voor in aanmerking komen.

De score op de beroepsschaal wordt als een eerste toetsing gehanteerd; bij de selectie van scholen zal er voldoende ruimte moeten zijn voor inbreng van de specifieke onderwijskundige situatie van de betrokken school. Tevens zal rekening worden gehouden met een eventueel bestaand lokaal stimuleringsbeleid.

Voor de geïntegreerde aanpak worden de volgende maatregelen voorgesteld die zowel betrekking hebben op het kleuteronderwijs als op het lager onderwijs.

- Activiteiten gericht op onderwijskundige verbeteringen binnen de school.
- Activiteiten die welzijnswerk *binnen* de school beogen.
- Activiteiten op het gebied van het welzijnswerk, die buiten de school plaatsvinden.

Per categorie worden de volgende onderwijsstimulerende activiteiten voorgesteld.

Ad a.

Activiteiten gericht op onderwijskundige verbeteringen binnen de school.

- Het toekennen van boventallige leerkrachten in het basisonderwijs onder de voorwaarde, dat onderwijskundige verbeteringen tot stand worden gebracht.
- Taakverlichting van het schoolteam, onder meer door toekenning van hulppersoneel.
- Intensivering van de begeleiding door schoolbegeleidingsdiensten. De maatregelen moeten zowel betrekking hebben op vernieuwing en verbetering van het onderwijs als op de hulpverlening aan de individuele leerling (onder andere remedial teaching).
- Nascholing van leerkrachten.
- Het toekennen van extra leermiddelen, waarbij ook in didactisch opzicht verbeteringen moeten worden doorgevoerd.

Ad b.

Activiteiten die welzijnswerk binnen de school beogen.

Hierbij gaat het om activiteiten via de school; eventueel kan hier het welzijnswerk een rol in spelen. Gedacht wordt aan:

- Huisbezoeken en ouderavonden, waarbij voorlichting over opvoedingsvraagstukken in het algemeen en het onderwijs en de school in het bijzonder wordt gegeven.
- Het werken met groepen ouders, met als doel via het uitwisselen van ervaringen bij de ouders een ontwikkeling in opvoedingsgedrag te stimuleren. Door afstemming van de school op het gezinsmilieu is beïnvloeding van de ouders wellicht beter te verwezenlijken. Voor een goede ouderbegeleiding is het noodzakelijk, dat vormingswerk en club- en buurthuiswerk uitgaan van een gezamenlijke optiek.

Ad c.

Activiteiten op het gebied van het welzijnswerk, die buiten de school plaatsvinden.

Met name ten aanzien van de volgende door instellingen voor welzijnswerk uitgevoerde activiteiten dient coördinatie met het onderwijs tot stand te komen.

- Activiteiten ten behoeve van kinderen beneden de vier jaar en van kinderen in het kleuteronderwijs; een goede onderlinge afstemming is wenselijk.
- Het sociaal-cultureel werk voor kinderen ouder dan vier jaar en voor hun ouders. Coördinatie van dit werk met het onderwijs is vooral van belang, wanneer de betreffende instellingen voor sociaal-cultureel werk en de betreffende scholen zich in dezelfde buurt of wijk bevinden.
- Het onderwijsopbouwwerk (indien aanwezig) en eventueel het wijkopbouwwerk. Het onderwijsopbouwwerk richt zich vooral op de relaties tussen de school en andere instellingen in een buurt of wijk. Het schoolmaatschappelijk werk richt zich meer op de individuele leerling. Verdere taakafbakening tussen onderwijsopbouwwerk en schoolmaatschappelijk werk is echter noodzakelijk. Overleg hierover vindt plaats tussen de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.
- Indien de activiteiten die door toekomstige educatieve centra ontplooid zullen gaan worden mede van belang blijken te zijn voor het onderwijsstimuleringsbeleid, zal hiermee een goede coördinatie noodzakelijk zijn.

Uiteraard is een goede onderlinge afstemming nodig van de onder a, b en c genoemde activiteiten. Zorgvuldig overleg zal nodig zijn om tot een werkbaar model te komen. De scholen die vallen onder de eerder genoemde categorie II – de categorie met relatief de meeste kinderen uit

achterstandssituaties – moeten in principe voor het hele pakket van maatregelen in aanmerking komen. Geleidelijke invoering ervan zal vaak wenselijk zijn.

De scholen van categorie 1, die in vergelijking met die van categorie II, minder leerlingen uit achterstandssituaties hebben, dienen beperktere faciliteiten te krijgen.

Aan deze scholen zouden, afhankelijk van de omvang, een gedeeltelijke, een hele boventallige leerkracht of meer boventalligen kunnen worden toegekend. Om het onderwijskundig rendement te verzekeren, moeten eventueel andere faciliteiten verleend worden ten behoeve van de begeleiding van leerkrachten.

Er zijn echter omstandigheden waarin een dergelijk algemeen stimuleringsbeleid vanwege de bijzondere aard van de onderwijsproblematiek niet toereikend is om de achterstanden op te heffen. Dit is het geval bij het onderwijs ten behoeve van kinderen van buitenlandse werknemers en in stadsvernieuwingsgebieden. In dit hoofdstuk worden voor deze bijzondere situaties aanvullende maatregelen voorgesteld.

Onderwijsstimulering in stadsvernieuwingsgebieden

In stadsvernieuwingsgebieden doen zich onderwijsproblemen voor die aanvullende maatregelen vereisen. Deze aanvullende maatregelen zullen ertoe bijdragen dat het onderwijsstimuleringsbeleid met meer kans van slagen kan worden uitgevoerd. Zij kunnen echter ook bezien worden als een bijdrage tot een integraal stadsvernieuwingsbeleid dat naar de huidige inzichten een sterk sociale inslag moet hebben.

Het doel van het stadsvernieuwingsbeleid is een verbetering van de woon- en leefsituatie in een bepaald gebied. In de oude stadsdelen bevinden zich grote concentraties van bevolkingsgroepen in achterstandssituaties, zodat op die grond veel scholen reeds voor onderwijsstimulering in aanmerking zullen komen.

In verschillende grote gemeenten zijn plannen ontwikkeld om de stadsvernieuwing op systematische wijze gestalte te kunnen geven. In het «Voorontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing» (1974) worden enkele uitgangspunten aangegeven voor het toekomstige stadsvernieuwingsbeleid.

Er kan – aldus de nota van aanbieding – niet worden volstaan met de verbetering van woningen en de woonomgeving, maar waar nodig zullen tevens maatregelen moeten worden genomen op het gebied van winkelvoorzieningen, recreatie, onderwijs, medische voorzieningen en sociaal-culturele voorzieningen. Er zullen «behoedingsgebieden» en «stadsvernieuwingsgebieden» worden aangewezen. Deze gebieden zullen op basis van een groot aantal criteria worden bepaald. In overleg met andere betrokken departementen zal de methode om deze gebieden te bepalen verder worden uitgewerkt. Aanwijzing tot «behoedingsgebied» komt erop neer, dat men in het gebied (nog) niet toe is aan werkelijke stadsvernieuwing, maar dat er wel maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat de situatie in het gebied verslechtert. De aan te wijzen «vernieuwingsgebieden» zullen in de regel binnen het ruimere behoedingsgebied vallen. Aanwijzing tot stadsvernieuwingsgebied zal de verplichting geven voor het gehele vernieuwingsgebied of voor delen ervan een stadsvernieuwingsplan op te stellen. Aanwijzing van deze

gebieden tenslotte, zegt weinig over te verwachten concrete maatregelen, omdat daar in een later stadium over wordt beslist.

In stadsdelen die voor vernieuwing in aanmerking komen doen zich vanwege sociale, economische en stedenbouwkundige omstandigheden een aantal onderwijsproblemen verscherpt voor.

Veel daarvan is terug te voeren op de slechte stedenbouwkundige situatie van buurt en wijk die ook direct invloed uitoefent op het onderwijs. De oude buurten worden doorsneden door drukke verkeerswegen, die onveiligheid en lawaai veroorzaken. Er is een nijpend gebrek aan speelgelegenheden en ook de gebrekkige, vaak veel te kleine woningen werken nadelig op het onderwijs in. De gebieden die in aanmerking komen voor stadsvernieuwing hebben vaak een ongunstig sociaal-psychologisch klimaat, wat in de hand wordt gewerkt door een steeds eenzijdiger sociale samenstelling. De onderwijsproblemen worden hierdoor verzaamd.

De vermindering van de woningbezetting en het versneld wegtrekken van de jonge gezinnen, veroorzaken een sterke daling van het aantal leerlingen. De daling van het aantal leerlingen heeft tot gevolg, dat leerkrachten zullen moeten worden ontslagen. Ook het verloop van leerkrachten is tengevolge van de ongunstige woon- en leefsituatie in deze wijken doorgaans vrij hoog. Een ander gevolg van de daling van het aantal leerlingen is, dat scholen zullen moeten overgaan tot het vormen van combinaties van klassen of moeten worden samengevoegd. Bij verdere teruggang van het aantal leerlingen worden scholen in hun bestaan bedreigd.

In de oude stadswijken bevinden zich traditioneel veel scholen, waarvan er thans vele een geringe omvang hebben gekregen. Bij deze relatief kleine scholen zijn centrale voorzieningen als bibliotheek en documentatiecentrum moeilijker te realiseren.

Een stadsvernieuwingsbeleid is erop gericht de gehele leefsituatie te verbeteren en het proces van een steeds eenzijdiger wordende sociale samenstelling tegen te gaan. Het is dan ook mogelijk dat – zeker in de aanvangsfase van een stadsvernieuwingsbeleid – de terugloop van het aantal inwoners en de leerlingen van de scholen tijdelijk is.

Meer zekerheid voor het onderwijzend personeel over het toekomstperspectief van de school kan het verloop bij het onderwijzend personeel beperken en een stabiliserende invloed op de ontwikkeling van de leefsituatie in stadsvernieuwingsgebieden hebben.

In die gevallen, waar door uitvoering van een stadsvernieuwingsbeleid een tijdelijke terugloop van het aantal leerlingen plaats heeft, zou het wenselijk zijn dat het aantal leerkrachten niet onmiddellijk in gelijke mate mee terugloopt. Het soepele dispensatiebeleid met betrekking tot het opheffen van scholen zoals dat ten tijde van het verschijnen van de nota gehanteerd wordt, zou in ieder geval gehandhaafd moeten blijven.

Bij de vorming van combinatieklassen en fusie van scholen in stadsvernieuwingsgebieden zouden extra faciliteiten in de vorm van boventallige leerkrachten beschikbaar kunnen worden gesteld.

Een ander aspect van de bijzondere onderwijsproblematiek in stadsvernieuwingsgebieden is de gebrekkige bouwkundige situatie van de schoolgebouwen. Veel van de schoolgebouwen en schoolpleinen voldoen niet aan de huidige onderwijskundige eisen. De scholen lenen zich dikwijls minder goed voor moderne didactische werkvormen. Ook de mogelijkheid tot verbetering of uitbreiding ontbreekt vaak. De ouderdom van de gebouwen maakt onderhoud en exploitatie meestal vrij kostbaar.

Bij vernieuwing van buurt en wijk zullen de schoolgebouwen niet buiten beschouwing kunnen blijven. In een aantal gevallen zal vervanging van oude scholen en herschikking van het scholenbestand noodzakelijk zijn. In sommige gevallen zullen – mede met het oog op de verkeersonveiligheid – scholen in stadsvernieuwingsgebieden behouden moeten blijven. Er zal dan voorzichtigheid geboden zijn bij het stichten van nieuwe scholen in andere wijken of buurten.

De huisvestingskant van het kleuteronderwijs en het gewoon lager onderwijs valt primair onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Maatregelen die een verbetering van de bouwkundige aspecten van de scholen beogen, worden dan ook niet in deze nota genoemd.

Door de leegstand van lokalen of gedeelten van scholen kunnen er zich meer mogelijkheden tot multifunctioneel gebruik van accommodaties voordoen. Een overweging om juist in deze gebieden het multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen en speelpleinen te bevorderen is, dat hierdoor de kloof tussen school en milieu verkleind kan worden.

Stadsvernieuwing vergt op verschillende terreinen aanzienlijke inspanningen. Met de vernieuwing van de wijk en buurt zou ook het onderwijs vernieuwd moeten worden. Een goed samenspel met de schoolbegeleidingsdiensten en andere instanties is daarbij wenselijk.

De aanvullende maatregelen zullen zich in de regel uitstrekken tot gebieden waar van stadsvernieuwing sprake is. Van geval tot geval zal bekeken moeten worden welke maatregelen noodzakelijk zijn.

Over de wijze waarop onderwijsstimuleringsbeleid en stadsvernieuwingsbeleid op elkaar worden afgestemd, zal verder overleg met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de gemeenten noodzakelijk zijn. Dit is eveneens het geval bij de uitvoering van het beleid. De volgende maatregelen worden voorgesteld:

- In stadsvernieuwingsgebieden zal het in gevallen waar sprake is van een tijdelijke terugloop van het aantal leerlingen, mogelijk worden dat het aantal leerkrachten niet onmiddellijk in gelijke mate mee terugloopt. Dit zou door toepassing van art. 56.2 van de Lageronderwijswet en art. 40.3 van de Kleuteronderwijswet kunnen geschieden.
- Het soepele dispensatiebeleid met betrekking tot het opheffen van scholen in stadsvernieuwingsgebieden zal in ieder geval worden gehandhaafd.
- In voorkomende gevallen zullen boventalligen worden toegekend als door tijdelijke teruggang van het aantal leerlingen het vormen van combinaties van klassen en samenvoegen van scholen noodzakelijk wordt.
- Het multifunctioneel gebruik van onderwijsaccommodaties – zal waar mogelijk – bevorderd worden in stadsvernieuwingsgebieden. De werkgroep Multifunctionele Accommodaties houdt zich bezig met de problematiek van het multifunctioneel gebruik van accommodaties, waaronder schoolgebouwen. In deze interdepartementale werkgroep hebben vertegenwoordigers zitting van de ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Onderwijs en Wetenschappen, alsmede vertegenwoordigers van een aantal niet-ambtelijke organisaties.

Aangezien de bevoegdheden van de centrale overheid op dit terrein slechts beperkt zijn, zal veel afhangen van de initiatieven die op lokaal niveau ontplooid worden. Uit dien hoofde is het van belang dat de betrokkenen goed op de hoogte zijn van de beschikbare mogelijkheden. Aan een goede voorlichting zal daarom grote aandacht worden besteed.

In de loop van de tijd dat in Nederland buitenlandse werknemers werkzaam zijn, hebben zich steeds duidelijker twee categorieën afgetekend. In de eerste plaats is er een groep die na enkele jaren weer vertrekt en in de tweede plaats een categorie die voor langere tijd in Nederland blijft. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek was in het begin van de zestiger jaren de retourmigratie na 21/2 jaar ongeveer 50% van de oorspronkelijke emigratie. Daarna daalde dit percentage tot ongeveer 35%. Beide categorieën buitenlandse werknemers laten vaak hun gezin naar Nederland overkomen. Van tevoren weten in veel gevallen de buitenlandse werknemers niet of ze zullen blijven dan wel of ze na verloop van tijd naar het land van herkomst teruggaan. Dit hangt zowel samen met de economische en politieke situatie in het moederland als met de werkgelegenheid in Nederland zelf. Door de sterke groei van het aantal buitenlandse werknemers werd het een probleem hoe de kinderen op te vangen. Ten tijde van het verschijnen van de nota hebben 1600 van de ruim 8000 lagere scholen in Nederland buitenlandse kinderen onder hun leerlingen; in het voortgezet onderwijs is dat in veel mindere mate het geval.

De gastarbeider staat in de Nederlandse samenleving op een van de onderste treden van de maatschappelijke ladder. Als zodanig heeft het onderwijs aan deze buitenlandse kinderen, ook wat betreft regionale spreiding, duidelijke raakvlakken met het stimuleringsbeleid voor groepen in achterstandssituaties zoals dat in de voorgaande hoofdstukken ter sprake kwam. Daarnaast zijn er grote verschillen in taal, cultuur en godsdienst. Kenmerkend is de ambivalente positie van het kind van de buitenlandse werknemer door de gerichtheid op twee, zeer uiteenlopende, culturen.

Op verschillende plaatsen in Nederland zijn allerlei opvangmethoden uitgeprobeerd. Deze plaatselijke initiatieven werden voor zover mogelijk ondersteund door de centrale overheid. Van een systematische aanpak was echter nauwelijks sprake. Wel worden er steeds meer aanzetten voor een dergelijk beleid gegeven.

In de nota *Buitenlandse Werknemers* (Zitting 1973/1974–10 504), wordt een aantal uitgangspunten voor het onderwijs aan buitenlandse kinderen genoemd:

- Bij onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers kan onderscheid worden gemaakt tussen kinderen die slechts enige jaren in Nederland blijven en kinderen die hier langer zullen blijven.
- Er dienen voor beide groeperingen mogelijkheden te zijn om bicultureel onderwijs te ontvangen, dus zowel onderwijs in taal en cultuur van Nederland als van het moederland.
- Bij de categorie kinderen die vrij snel weer naar het moederland terugkeren, moet de nadruk liggen op de taal en cultuur van het moederland. Het onderwijs aan kinderen die hier naar verwachting vrij lang zullen blijven, moet daarentegen gericht zijn op integratie in het Nederlandse onderwijssysteem.
- Het onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers zal bij voorkeur niet plaatsvinden in het kader van het buitengewoon onderwijs. Opvang in het buitengewoon onderwijs lijkt ongewenst, omdat dit een snelle integratie van de buitenlandse kinderen in het lager onderwijs in de weg staat.

Beide onderscheiden groeperingen – de blijvers en zij die na enkele jaren terugkeren – vragen om een afzonderlijke benadering. Het te voeren beleid dient daarom flexibel te zijn, omdat het voor een belangrijk deel in

moet spelen op de tijdelijke situatie die bovendien plaatselijk sterk verschillend kan zijn. In grote lijnen zal een integratiebeleid gevoerd kunnen worden, behalve voor de groeperingen die slechts enkele jaren in Nederland verblijven. Keuze moet mogelijk zijn uit diverse modellen waarin de opvang gestalte kan krijgen.

- a. Door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen worden de volgende faciliteiten verleend.
 - Indien zich op een school een aantal niet of onvoldoende aanspreekbare buitenlandse kinderen bevinden, worden boventallige leerkrachten toegekend. In het kleuteronderwijs kunnen op grond van artikel 40, derde lid van de Kleuteronderwijswet, indien nodig en mogelijk, extra kleuterleidsters op kosten van het Rijk worden aangesteld. Er bestaan echter in dit verband geen vaste normen.
 - In het lager onderwijs worden op grond van artikel 56, tweede lid van de Lageronderwijswet extra leerkrachten toegekend. De gegeven richtlijnen hebben een algemeen karakter. Ieder verzoek wordt op zijn eigen merites beoordeeld, omdat vaak een groot verschil in taalvaardigheid bestaat en er sprake kan zijn van een grote heterogeniteit van nationaliteiten.
 - Aan scholen voor vwo-havo-mavo worden faciliteiten verleend voor het vormen van specifieke brugklassen. Men gaat uit van het principe, dat de kinderen zo snel mogelijk in het reguliere onderwijs moeten worden opgenomen. In deze klassen kan extra aandacht worden besteed aan het onderwijs in taal en cultuur van het land van herkomst.
 - Aan negen scholen of scholengemeenschappen voor het Ito en Itho in het Rijnmondgebied is toestemming verleend voor het vormen van elf opvangklassen met een cursusduur van een jaar. Aan deze scholen zijn extra faciliteiten verleend in de vorm van toekenning van extra taakuren en een geringere groepsgrootte voor deze opvangklassen in vergelijking met het reguliere onderwijs. Het is mogelijk zogenaamde buitenlandse onderwijsassistenten in het lager onderwijs aan te stellen, wanneer deze werken onder verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag. Deze onderwijsassistenten geven onderwijs in taal en cultuur van het land van herkomst van de buitenlandse kinderen.
 - Mede in samenhang met voorgaande maatregelen wordt in het lager onderwijs door de Rijksinspectie in speciale gevallen afwijking van het lesrooster toegestaan.
 - In het geval van sterk gespreide aanwezigheid van buitenlandse kinderen op lagere scholen worden er verschillende methoden toegepast voor het onderwijs in het Nederlands. Een voorbeeld daarvan is de «vliegende brigade» in Rotterdam.
 - Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen geeft twee soorten publicaties uit voor ouders van buitenlandse kinderen, die hen informatie verschaffen over het Nederlandse onderwijs. Het ene boekje wordt in het geboorteland van de buitenlandse werknemer overhandigd, voordat deze zich voor tewerkstelling in Nederland heeft aangemeld. Dit boekwerkje is algemener van aard dan het tweede, dat bij aankomst in Nederland wordt aangeboden. Bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zijn twee coördinatoren voor het onderwijs aan buitenlandse kinderen aangesteld, die de verdergaande beleidsontwikkeling zullen stimuleren.
- b. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk subsidieert de Stichtingen voor Buitenlandse Werknemers, die te maken hebben met het onderwijs aan de buitenlandse kinderen. Deze stichtingen ontplooiën enkele activiteiten die het onderwijs raken,

onder meer het geven van voorlichting over het Nederlandse onderwijs aan de ouders.

- c. Verder heeft het particuliere initiatief ten aanzien van verschillende aspecten bemoeienis met het onderwijs aan buitenlandse kinderen; hierbij kunnen o.a. genoemd worden de ambassades en een aantal actiegroepen.

Daarnaast bewegen ook gemeenten, landelijke pedagogische centra en de Nederlandse Federatie van Onderwijsvakorganisaties zich op dit terrein. De huidige activiteiten lijken, wellicht niet in opzet maar dan wel in hun uitwerking, vooral gericht op de opvang met als uiteindelijk doel integratie in het Nederlandse onderwijs. Slechts zelden is het onderwijs aan buitenlandse kinderen zo opgezet, dat het primair en hoofdzakelijk gericht is op een vrij snelle terugkeer naar het moederland.

Er kunnen, aldus de nota, in dit stadium nog weinig uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van de diverse opvangmethoden. Duidelijk is wel, dat opvangmogelijkheden noodzakelijk zijn.

De inschakeling van buitenlandse onderwijsassistenten voor het geven van onderwijs in de taal en cultuur van het land is op zichzelf een juiste maatregel en past in het kader van een bicultureel beleid. De indruk bestaat evenwel dat er te weinig contact bestaat tussen de buitenlandse onderwijsassistent en het Nederlands onderwijzend personeel. Het zou daarom wenselijk zijn, dat de onderwijsassistent op de hoogte is c.q. wordt gebracht van de Nederlandse taal. Het toekennen van boventallige leerkrachten heeft waarschijnlijk niet de verwachte effecten indien er geen structurele verbeteringen plaatsvinden in het onderwijs aan buitenlandse kinderen. Nascholing van de betrokken leerkrachten is noodzakelijk. Hun opleiding is immers helemaal niet afgesteld op het geven van onderwijs aan buitenlandse kinderen. Op middellange en lange termijn zullen de pedagogische academies op deze problematiek moeten inspelen. Afhankelijk van de aanwezigheid van buitenlandse werknemers kan dit per pedagogische academie verschillen.

De voorlichting aan ouders over het Nederlandse onderwijs is reeds redelijk op gang gebracht, maar kan worden geïntensiveerd, zeker als hierbij in de toekomst een duidelijk onderscheid gemaakt zal worden tussen onderwijs aan langblijvers en onderwijs aan kinderen die vrij snel weer naar hun moederland vertrekken.

In het volgende wordt een aantal maatregelen genoemd, die ten behoeve van het onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers getroffen zouden moeten worden:

- a. Er dient een flexibel beleid gevoerd te worden bij de opvang van de buitenlandse kinderen. Al naar gelang de specifieke situatie zullen er mogelijkheden moeten zijn om verschillende opvangmodellen te hanteren. Deze opvangmodellen moeten op ruime schaal kunnen worden toegepast.
Hoewel over de effecten van de verschillende opvangmodellen geen nauwkeurige gegevens bestaan, is wel duidelijk, dat een speciale opvang in het begin beter is dan de kinderen meteen in het Nederlandse onderwijssysteem op te nemen, wanneer zij de Nederlandse taal nog niet machtig zijn.
- b. Onderzoek zal moeten worden verricht om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de verschillende opvangmogelijkheden. Eventueel moeten ook experimenten worden uitgevoerd. Het onderzoek zou zich mede op de vraag moeten richten of regionale opvangcentra beter zijn dan opvangmogelijkheden per school. Voorshands wordt aangenomen

- dat dit laatste het geval is, omdat zo geleidelijke aanpassing mogelijk wordt, en de binding met buurt en woonomgeving behouden blijft.
- c. Met betrekking tot het onderwijs in de eigen taal en cultuur van het land van herkomst zal het beleid erop gericht zijn dat ieder buitenlands kind dit onderwijs kan ontvangen. Dit specifieke onderwijs moet worden gegeven onder verantwoordelijkheid van de gemeente- en schoolbesturen, hetgeen inhoudt dat buitenlandse onderwijs-assistenten in dienst moeten zijn van deze besturen. De salariskosten van de leerkrachten zullen door de rijksoverheid worden vergoed, zoals reeds in een aantal gevallen gebruikelijk is. Deze regeling maakt het mogelijk ten aanzien van inhoud en organisatie van dit onderwijs de verantwoordelijkheden te leggen waar ze behoren namelijk bij de school- en gemeentebesturen, terwijl bovendien de rijksinspectie toezicht kan uitoefenen.

De hieronder te noemen maatregelen d t/m i houden verband met het onderwijs in de taal en cultuur van het land van herkomst van de buitenlandse kinderen. Pas wanneer deze maatregelen worden uitgevoerd, zal het onderwijs in de eigen taal en cultuur optimaal kunnen functioneren.

- a. Er zal zoveel mogelijk worden gestreefd naar concentratie van buitenlandse leerlingen, zowel naar aantal, als naar nationaliteit. Indien concentratie in de grote steden maar ook in de regio's niet mogelijk of wenselijk is, zal gekozen moeten worden voor een organisatorische opzet, waarbij de buitenlandse kinderen verspreid over verschillende scholen, naar nationaliteit op bepaalde tijden en bepaalde plaatsen bicultureel onderwijs kunnen ontvangen. Te denken valt hierbij aan een zogenaamde «vliegende brigade» met buitenlandse onderwijs-assistenten. Samenspraak en overleg over een dergelijke organisatie tussen bevoegde instanties, gemeente- en schoolbesturen enerzijds en oudergroeperingen anderzijds, zijn daarbij zonder meer noodzakelijk. Met concentratie wordt in principe niet beoogd het aantal buitenlandse leerlingen op één school te doen uitgaan boven $\pm 25\%$ van de totale schoolbevolking. Grotere aantallen buitenlandse leerlingen op één school zouden de integratie kunnen belemmeren.
- b. Veel overleg, wellicht ook met de landen van herkomst, zal nodig zijn opdat de onderwijsassistent zo goed mogelijk in het Nederlandse onderwijs kan functioneren. Daarbij is vooral van belang, dat de onderwijsassistent de Nederlandse taal enigermate beheerst en kennis draagt van het Nederlandse onderwijs in organisatorische zowel als in pedagogisch-didactische zin. Uiteraard zal de onderwijsassistent voor het geven van onderwijs bevoegd zijn. Voor zover een en ander slechts op langere termijn te regelen is, zullen op korte termijn scholingsmogelijkheden als tijdelijke voorzieningen ten behoeve van dit onderwijs gecreëerd moeten worden.
Het werken in teamverband met de Nederlandse leerkrachten verlangt echter ook van de Nederlandse onderwijsgevendende enige kennis van het onderwijs en de cultuur van het moederland van de buitenlandse kinderen.
- c. Gezien de bijzondere situatie waarin de buitenlandse leerlingen zich bevinden is het noodzakelijk, dat de ontwikkeling van aangepaste leermiddelen ter hand wordt genomen. Dit is evenwel geen zaak van vandaag of morgen. In ieder geval zal dit zodanig moeten geschieden, dat binnen afzienbare tijd de scholen hulp kan worden geboden, waardoor zij ook beter in staat zullen zijn de verantwoordelijkheid voor dit onderwijs te dragen. Daarbij zal rekening moeten worden

gehouden met de wensen van de ouders en de aansluitingsmogelijkheden op het onderwijs in het moederland.

- d. Het integratiemodel stelt beperkingen aan het aantal wekelijkse lessen in het onderwijs in de eigen taal en cultuur. Voor doelmatig onderwijs moet het mogelijk gemaakt worden dat een buitenlands kind gedurende ± 6 uur per week onderwijs kan ontvangen in de eigen taal en cultuur.

De veelal grote verschillen bij deze kinderen in kennis en vaardigheid vergen een gedifferentieerde aanpak. De gemiddelde groepsgrootte zal daarop ingesteld moeten zijn.

Hoewel elke situatie ook op eigen merites beoordeeld dient te worden, kan voor de vaststelling van het totale aantal wekelijkse lessen een minimale groepsgrootte van tien á twaalf leerlingen een acceptabel en werkbaar criterium zijn. Door toepassing van een formule waarmee de bekostiging van dit onderwijs kan worden geregeld, worden de school- en gemeentebesturen in de gelegenheid gesteld het onderwijs in de eigen taal en cultuur binnen de hiervoor gestelde marges te organiseren.

- e. Het ligt in het voornemen formele belemmeringen bij de introductie van het onderwijs in de eigen taal en cultuur in het basisonderwijs weg te nemen door aanpassing van de Lageronderwijswet.
- f. De invoering van het onderwijs in de eigen taal en cultuur kan voor de betrokken gemeentebesturen een verhoging betekenen van die onderwijsuitgaven, die voornamelijk liggen in de sfeer van bekostiging van leer- en hulpmiddelen. Maatregelen worden getroffen om aan die lastenverzwaring van de gemeenten financieel tegemoet te komen.
- g. Het beleid ten aanzien van de toekenning van boventallige leerkrachten en onderwijsassistenten in het basisonderwijs en de toekenning van extra taak- en tolkuren in het voortgezet onderwijs zal worden voortgezet en waar nodig worden uitgebreid.
- h. Voldoende aandacht zal moeten worden besteed aan nascholing van de voor het onderwijs aan buitenlandse leerlingen toegekende boventallige leerkrachten. Deze nascholing kan het beste door de pedagogische academies verricht worden.
- i. De scholen met veel buitenlandse kinderen zullen door de schoolbegeleidingsdiensten begeleid moeten worden. Op kortere termijn zal dit voor veel diensten echter moeilijk te realiseren zijn.
- j. Voor de beide onderscheiden categorieën buitenlandse kinderen en hun ouders is een goede voorlichting wenselijk. In het nieuwe tijdschrift van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ten behoeve van het onderwijs aan buitenlandse kinderen, waarvan het eerste nummer in het najaar 1974 aan onderwijsgevend en besturen wordt gepresenteerd, zal ook aan de problemen en de voorlichting omtrent het bicultureel onderwijs aandacht worden besteed. De Stichtingen voor Buitenlandse Werknemers zullen bij de voorlichting een rol kunnen blijven spelen. Voor zover deze Stichtingen zich op het terrein van het onderwijs bewegen, zal coördinatie en overleg met schoolbegeleidingsdiensten noodzakelijk zijn. Dit is vooral van belang in het kader van de activiteiten die door de schoolbegeleidingsdiensten op het punt van onderwijsstimulering worden uitgevoerd. Buitenlandse kinderen bezoeken namelijk vooral die scholen, die ook veel kinderen uit achterstandssituaties onder hun leerlingen tellen.

2.5 Effectiviteit beleidsmaatregelen: ex ante evaluatie

Het Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties pleegt een ex-ante evaluatie ten aanzien van de voorgestelde beleidsmaatregelen.

Volgens de ex ante evaluatie is de kritiek die in de literatuur wordt geuit op stimuleringsprogramma's zowel van onderwijskundige als van ideologische aard, hoewel de grenzen tussen beide categorieën niet altijd scherp te trekken zijn. Vooral de volgende punten van kritiek worden genoemd:

- a. Stimuleringsprogramma's zouden veelal niet de bevolkingsgroepen bereiken waarvoor ze bedoeld zijn. Hierdoor zouden geen achterstanden worden ingelopen, maar juist vergroot. De kritiek geldt vooral programma's in de Verenigde Staten. In Nederland gaat deze niet op.
- b. Vanuit het kleuteronderwijs wordt vooral de kritiek gehoord, dat de methodische opzet van stimuleringsprogramma's vaak zou leiden tot een te grote mate van opzettelijke cognitieve beïnvloeding van de kleuter en een te ver gaande systematisering van het kleuteronderwijs. Hiertegen is echter aan te voeren, dat het mogelijk moet zijn bij de ontwikkeling van het kind aan te sluiten en van daaruit programma's op te zetten, zodat de nadelige effecten van een te schoolse werkwijze niet hoeven optreden.
- c. Met het uitvoeren van stimuleringsprogramma's zouden geen wezenlijke onderwijskundige problemen worden opgelost. Het zou de voorkeur verdienen structurele verbeteringen in het onderwijs door te voeren, in plaats van de kinderen aan te passen aan de bestaande structuur van het onderwijs. Ten aanzien van deze kritiek kan men echter stellen, dat deze alleen kan gelden voor compensatieprogramma's en niet voor activeringsprogramma's. Met activeringsprogramma's wordt juist meer beoogd dan aanvulling op vermeende tekorten.
- d. Het cultuurpatroon, waaronder het taalgebruik, van de middle-class zou worden opgedrongen aan kinderen uit achterstandssituaties. In het kader van een onderwijsstimuleringsbeleid waarbij wordt uitgegaan van de eigen leefwereld en het eigen cultuurpatroon van kinderen uit benadeelde milieus, is dit geen terecht verwijt. De kritiek heeft dus niet betrekking op het nut van stimuleringsprogramma's. Als argument tegen het opleggen van het middle-class cultuurpatroon aan kinderen uit benadeelde milieus wordt vooral aangevoerd, dat hierdoor de eigenheid van groepen in achterstandssituaties wordt aangetast en de positieve elementen uit de cultuur van dit milieu op deze wijze worden genegeerd.
- e. Het idee van het realiseren van gelijke kansen door middel van stimuleringsprogramma's zou slechts leiden tot een nieuwe standenmaatschappij, zij het op een andere basis dan tot nu toe het geval is, namelijk nu op basis van «intelligentie».

Een dergelijke, op verschillen in intelligentie gebaseerde maatschappelijke ongelijkheid mag geen gevolg zijn van stimuleringsprogramma's, daar een doel van het overheidsbeleid juist een verdergaande democratisering van de maatschappij is. Dit doel kan echter niet alleen via het onderwijsbeleid bereikt worden. Met name het beleid in de sociaal-economische sector is in het kader van een democratiseringsbeleid van belang.

Uit de op empirisch onderzoek gebaseerde evaluaties zijn volgens de ex ante evaluatie geen eenduidige conclusies te trekken ten aanzien van

positieve effecten van stimuleringsprogramma's. Uit empirisch onderzoek naar de effecten van stimuleringsprogramma's kunnen wel een aantal voorwaarden worden afgeleid waaraan voldaan moet zijn, wil een stimuleringsprogramma grotere kans van slagen hebben. Uit de bespreking van de partiële activiteiten kan worden geconcludeerd, dat de resultaten hiervan groter zijn wanneer meerdere daarvan tegelijkertijd en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd. Omdat met stimuleringsprogramma's nadrukkelijk zo'n geïntegreerde aanpak wordt beoogd, wordt in de ex ante evaluatie nagegaan welke conclusies getrokken kunnen worden uit de behandeling van deze programma's.

Ten eerste kan worden gesteld, dat het huidige theoretisch inzicht en de stand van zaken met betrekking tot empirisch onderzoek naar de effecten van stimuleringsprogramma's onvoldoende aanleiding geven tot de gevolgtrekking, dat stimuleringsprogramma's een uiterst effectief beleidsmiddel zijn om gelijke kansen in het onderwijs te realiseren. Er bestaat echter ook onvoldoende grond voor de tegenovergestelde opvatting, dat stimuleringsprogramma's in het geheel geen bijdrage leveren tot het opheffen van onderwijsachterstanden. De tweede conclusie betreft een aantal voorwaarden, waaraan stimuleringsprogramma's of onderwijsstimulerende maatregelen zouden moeten voldoen om de effectiviteit ervan te vergroten.

In dit verband kunnen volgens de ex ante evaluatie de volgende voorwaarden worden geformuleerd.

- a. Stimuleringsprogramma's moeten een goede aansluiting mogelijk maken op vernieuwingsmaatregelen die in een later stadium in het gehele onderwijs worden doorgevoerd.
- b. Stimuleringsprogramma's moeten zo veel mogelijk uitgaan van de ontwikkeling van de kinderen, zoals die op het moment van de start van de programma's is. Dit betekent, dat in genoemde programma's zo veel mogelijk die sociaal-culturele aspecten benadrukt moeten worden die eigen zijn aan het milieu waaruit de betreffende kinderen komen.
- c. Er dient een goede begeleiding van onderwijzend personeel plaats te vinden.
- d. Stimuleringsprogramma's moeten langere tijd functioneren, ook al worden na betrekkelijk korte tijd reeds resultaten geboekt.
- e. Ouders dienen bij een project betrokken te worden.
- f. Stimuleringsprogramma's moeten op meer zijn gericht dan alleen op taalontwikkeling.

Overziet men wat is gesteld over de resultaten van stimuleringsprogramma's, dan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat stimuleringsprogramma's het voordeel van de twijfel gegeven moet worden. De redenen hiervoor zijn de volgende.

- Een aantal kritiekpunten betreft meer bepaalde typen programma's dan stimuleringsprogramma's als zodanig; de bezwaren richten zich vooral tegen de zogenaamde compensatieprogramma's.
- Methodisch verantwoord empirisch onderzoek naar de effecten van stimuleringsprogramma's heeft in feite nog zeer weinig plaats gevonden.

Voor wat betreft het te voeren onderwijsstimuleringsbeleid kunnen volgens de ex-ante evaluatie de volgende conclusies worden geformuleerd:

- Een aantal grote stimulerings- c.q. activeringsprogramma's is gewenst. Deze moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. Er moet met name aandacht geschonken worden aan een goede methodische opzet en

een gerichte evaluatie. Verder moet voldaan worden aan de bovengenoemde voorwaarden a t/m f.

- Het aantal van deze grote stimuleringsprogramma's kan slechts beperkt zijn, gezien de noodzakelijke deskundigheid en het kostbare karakter ervan. Naast deze «dieptestrategie» is daarom een «breedtestrategie» nodig. Hierbij kan worden gedacht aan een pakket van voorwaardenscheppende maatregelen dat op vele plaatsen kan worden ingezet. Deze maatregelen moeten zo veel mogelijk en bij voorkeur worden toegepast in aansluiting op andere vormen van stimuleringsbeleid, zoals het beleid ten aanzien van de stadsvernieuwing.

Neemt men in beschouwing wat eerder over de partiële activiteiten is gesteld, dan zouden in een pakket van onderwijsstimuleringsmaatregelen voor wat betreft het kleuteronderwijs en het lager onderwijs de volgende activiteiten kunnen worden opgenomen.

- Het toekennen van boventallige leerkrachten, onder voorwaarde dat onderwijskundige verbeteringen worden doorgevoerd. Wel zouden dan de leerkrachten begeleiding moeten kunnen krijgen bij het opstellen van die programma's en bij het realiseren daarvan.
- Taakverlichting van het schoolteam, onder meer door toekenning van hulp personeel.
- Intensivering van de begeleiding door schoolbegeleidingsdiensten. De maatregelen moeten zowel betrekking hebben op de vernieuwing en verbetering van het onderwijs als op hulpverlening aan de individuele leerling (o.a. remedial teaching).
- Nascholing voor leerkrachten.
- Extra faciliteiten voor leermiddelen.
- De inschakeling van het welzijnswerk. Doel hiervan is vooral het leggen van relaties tussen school en gezin c.q. school en buurt, om zo verbetering te krijgen in de deelname aan het onderwijs.

Dergelijke activiteiten zouden op gecoördineerde wijze moeten worden uitgevoerd om een integrale benadering te kunnen realiseren. In dat geval blijven de voorwaarden, die hierboven ten aanzien van stimuleringsprogramma's werden geformuleerd, hun geldigheid behouden. Omdat er communis opinio bestaat over de opvatting dat beïnvloeding van gedrag en houding van kinderen het meest effectief is naarmate deze jonger zijn, wordt er voorlopig geen prioriteit gegeven aan het voortgezet onderwijs. Toepassing van onderwijsstimulerende maatregelen zou vooral moeten plaatsvinden in het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Het verdient aanbeveling met onderwijsstimulerende activiteiten te starten in de lagere leerjaren. Uitbreiding naar hogere leerjaren kan geleidelijk plaatsvinden. Buiten het onderwijs zou in samenwerking met het kleuteronderwijs aandacht geschonken moeten worden aan de bevordering van de ontplooiingsmogelijkheden voor kinderen beneden de vier jaar.

NWO/BOPO-reviewstudie (Meijnen, 2003)

Over de periode van het onderwijsstimuleringsbeleid van 1974 tot 1980 is in 1981 verslag uitgebracht (Mens en Van Calcar, 1981). Het verslag behelst vooral gegevens over de implementatie van het beleid. De auteurs komen desalniettemin met een opvallende conclusie: «Het onderwijsproces maakt in het algemeen een traditionele indruk. Dit komt tot uiting in allerlei aspecten, zoals de groeperingsvormen van de leerlingen, de leermiddelen, de didactische werkvormen, de aanpak van de leerlingen. Daarnaast constateren wij een verschuiving in de richting van sociaal-emotionele doelen, waarbij tevens sprake is van een verlaging van het

wenselijke niveau van traditionele leerdoelen. Ook ten opzichte van deze bijgestelde doelen blijven de prestaties in het algemeen achter. De scholen ervaren dit niet als problemen, zien althans geen aanleiding/mogelijkheid om hierin verandering na te streven» (p. 352, geciteerd door Meijnen, 2003).

HOOFDSTUK 3 MINDERHEDENBELEID (1982–1994)

In 1981 wordt naar aanleiding van de grote instroom van allochtone leerlingen in de tweede helft van de jaren zeventig, een beleidsplan opgesteld voor «Culturele minderheden in het onderwijs» (O&W, 1981). Vanaf dat jaar wordt toegewerkt naar een wet op het onderwijsvoorrangsbeleid, waarin deze twee beleidsstromen samengevoegd worden. Het ministerie van O&W brengt, in samenwerking met het ministerie van WVC, in de jaren tachtig verschillende Onderwijsvoorrangsplannen (O&W en WVC, 1982, 1983, 1985a) uit. De ontwerp- Onderwijsvoorrangswet (O&W, 1984) wordt door de Tweede Kamer in 1985 aangenomen, maar in 1987 verworpen door de Eerste Kamer. Daarom wordt er gedurende dit decennium gewerkt met onderwijsvoorrangsplannen, zonder dat deze wettelijk verankerd zijn.

Aan de samenwerking van de ministeries van O&W en WVC komt in 1989 een tijdelijk einde, als minister Brinkman van WVC besluit het deel van de OVB-gelden dat door zijn ministerie wordt betaald, niet meer rechtstreeks naar de onderwijsvoorrangsgebieden te sluizen. Bovendien wordt er bezuinigd op deze gelden. De OVB-gelden van WVC worden vanaf januari 1989 aan de gemeenten uitgekeerd. Zij beslissen aan welke welzijnsdoelen de middelen worden besteed. De decentralisatie van de OVB-gelden van het ministerie van WVC past in de gehele decentralisatie van het welzijnsbeleid dat in die jaren wordt uitgevoerd.

Naar aanleiding van onderzoek naar het functioneren van onderwijsvoorrangsgebieden in 1990 en 1991, wordt vastgesteld dat er een duidelijker beleidskader moet komen voor het OVB. Bovendien wil de inmiddels aangetreden minister d'Ancona van WVC op het OVB-terrein weer samenwerken met het ministerie van O&W. In 1992 verschijnt de gezamenlijke nota «De OVB-draad samen weer opgepakt» (O&W & WVC, 1992).

Hoewel het in 1982 al duidelijk is dat er een wet op het Onderwijsvoorrangsbeleid moest komen, duurt het tot 1993 voordat het Onderwijsvoorrangsplan omgezet wordt in wettelijke regelingen (Mulder, 1996). De Wet Regeling onderwijsvoorrangsgebieden (Wet van 21 april 1993) regelt de bekostiging van de onderwijsvoorrangsgebieden en bepaalt dat er voor een periode van telkens vier jaar een landelijk beleidskader (LBK) moet worden vastgesteld voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. In 1993 verschijnt het Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993 – 1997 (O&W en WVC, 1993). Het beleidskader geeft de inhoudelijke voorwaarden aan op basis waarvan financiering kan plaatsvinden.

3.1 Hoofddoelstellingen

1. «Met het onderwijsvoorrangsbeleid wil de overheid onderwijsachterstanden die het gevolg zijn van economische, sociale of culturele factoren voorkomen of verminderen» (De OVB-draad samen weer opgepakt). «De maatschappelijke ontwikkelingen maken duidelijk dat de noodzaak om te komen tot een gebundelde aanpak bij de bestrijding van onderwijsachterstanden in achterstandsgebieden alleen maar is toegenomen» (Onderwijsvoorrangsplan 1985–1999, 1985). Een kernelement van het integratiebeleid is de bevordering van evenredige onderwijsdeelname. Met evenredige deelname aan het onderwijs wordt bedoeld op een positie van allochtone leerlingen die vergelijkbaar is met die van leerlingen met dezelfde achtergrondkenmerken: het gaat dus om het opheffen van onderwijsachterstand van allochtone ten opzichte van autochtone jongeren van dezelfde

- leeftijd, hetzelfde geslacht en in ieder geval dezelfde SES-kenmerken (geoperationaliseerd als opleidingsniveau ouders).
2. «Het onderwijs dient de leden van minderheidsgroepen voor te bereiden op en in staat te stellen tot volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijke en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving, met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond» (Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs, 1981, p. 6).
 3. «Het onderwijs dient, o.m. via intercultureel onderwijs, de acculturatie van de minderheden én de overige leden van de Nederlandse samenleving te bevorderen. Onder acculturatie wordt hier verstaan een tweezijdig of meerzijdig proces van elkaar leren kennen, aanvaarden en waarderen en het zich openstellen voor elkaars cultuur of elementen daarvan» (Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs, 1981, p. 6).

3.2 Doelgroepen

3.2.1 Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs (1981)

De komst naar Nederland, gedurende de laatste decennia, van enkele honderdduizenden mensen uit andere landen heeft Nederland nog meer gemaakt tot een sterk pluralistische samenleving, dat wil zeggen tot een gemeenschap waarin, vaak ook in etnisch opzicht, verschillende groepen, met verschillende culturen en opvattingen, samen leven. Deze diversiteit, die op zich positief moet worden gewaardeerd, omdat zij een voor allen verrijkend effect kan hebben, scheidt echter ook problemen, in het bijzonder voor die groepen die een culturele minderheidspositie delen aan een overwegend zwakke sociaal-economische positie. Het zijn deze groepen die speciale aandacht vragen en die, voor zover zij zich voor lange tijd of blijvend in Nederland hebben gevestigd, in dit beleidsplan bedoeld zijn.

Een minderheidsgroep kan dan worden omschreven als een groep personen van relatief beperkte omvang, met gemeenschappelijke etnische en/of culturele kenmerken, die meerdere generaties omvat en waarvan het grootste deel, als gevolg van sociaal-economische en culturele factoren, problemen ondervindt bij de participatie in de Nederlandse samenleving. In navolging van de concept-regeringsnota «Minderhedenbeleid» worden de volgende groepen tot de minderheden gerekend (Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs, 1981, p. 3):

- Buitenlandse werknemers en hun gezinnen (ca 280 000 personen) voornamelijk bestaande uit Turken, Marokkanen, Spanjaarden, Italianen, Joegoslaven, Portugezen, Kaap Verdianen, Grieken en Tunesiërs.
- Ingezetenen van Surinaamse herkomst (180 000).
- Ingezetenen afkomstig uit de Nederlandse Antillen (ca 30 000).
- Vluchtelingen (7 000).
- Zigeuners (2000 – 2500).
- Woonwagenbewoners (20 000).

Op het moment, aldus de nota, bedraagt het aantal leden van minderheidsgroepen in Nederland ruim 600 000 of ca. 4% van de totale Nederlandse bevolking.

In het licht van o.m. de prognoses van het Sociaal en Cultureel Planbureau moet echter binnen de komende tien jaar worden gerekend op een belangrijke toename, mogelijk een verdubbeling van dit aantal, als gevolg van verdere gezinshereniging en geboorten.

Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat naast maatregelen voor de eerste generatie: mannen, vrouwen en oudere kinderen, in toenemende mate aandacht moet worden geschonken aan de hier geboren en de zeer jonge kinderen die in het kader van de gezinshereniging naar Nederland komen.

Leden van de eerste generatie van minderheidsgroepen zijn en waren gediend met maatregelen gericht op eerste opvang, taalverwerving en het zich in korte tijd vertrouwd maken met de belangrijkste aspecten van de Nederlandse samenleving. De positie van leden van de tweede generatie is aanleiding voor meer structurele maatregelen, namelijk opvang en taalaandacht van jongs af aan, die meer uitzicht bieden op onderwijskansen in basis- en voortgezet onderwijs en inspelen op de omstandigheid dat zij in ons land opgroeien en er, met hun ouders, zullen blijven. Daarmee samenhangend, zal ook het beleid voor de eerste generatie verder moeten worden ontwikkeld. Meer aandacht voor de vrouwen en verdieping van kennis van de taal en de Nederlandse samenleving voor volwassenen in het algemeen, mede om te voorkomen dat kinderen en ouders in verschillende werelden komen te leven.

Voor het onderwijs betekent dit alles dat er sprake is van een zich sterk veranderende problematiek met accentverschuivingen naar maatregelen voor de tweede generatie.

Echter, ook al dwingt de toenemende aandacht voor de genoemde tweede generatie tot prioriteit voor de periode van het onderwijs gedurende de leerplichtige leeftijd, van belang blijft dat onderwijsbeleid en onderwijspraktijk zich bewust zijn van de diversiteit in de onderwijsvraag van de leden van de verschillende generaties.

3.2.2 Onderwijsvoorrangsbeleid

Het «Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989» (O&W, 1985a) geeft verschillende aanduidingen voor de doelgroepen van het beleid. Ten eerste wordt gesteld dat het leerlingen betreft die ten gevolge van sociale, economische en culturele omstandigheden onderwijsachterstanden oplopen. Ten tweede wordt aangegeven dat het gaat om dezelfde doelgroepen als van het onderwijsstimuleringsbeleid en het onderwijsbeleid inzake culturele minderheden. Beide beleidsstromen kunnen dus getypeerd worden als de voorlopers van het onderwijsvoorrangsbeleid. Ten derde stelt de nota dat het onderwijsvoorrangsbeleid een bijdrage kan leveren aan de emancipatie van meisjes en vrouwen. Om hier meer concreet aan te kunnen geven wat de doelgroepen zijn van het OVB, is het nodig te vermelden dat het beleid twee componenten kent: het formatiebeleid en het gebiedenbeleid.

Het *formatiebeleid* houdt in dat scholen met een substantieel aantal leerlingen uit achterstandsgroepen extra middelen voor formatie (meer leerkrachten per kind) krijgen. In het basisonderwijs geldt voor de berekening van deze middelen een gewichtenregeling. Aan verschillende categorieën van achterstandskinderen worden verschillende gewichten toegekend. De categorieën, met tussen haakjes de bijbehorende gewichten, zijn: Nederlandse arbeiderskinderen (1.25), schipperskinderen (1.4), woonwagen- en zigeunerkinderen (1.7) en allochtone arbeidersleerlingen (1.9¹). Opleidingsniveau, beroep van de ouders en de etnische afkomst bepalen de categorie en daarmee het «gewicht» van de leerling. Het aantal extra formatie-uren is afhankelijk van het «gewicht» van de leerling. Deze regeling is opgenomen in het Formatiebesluit van de Wet op het basisonderwijs (O&W, 1985).

¹ Een leerling is een zogenoemde «1.9 leerling» als geldt dat:

- vader of moeder of verzorger/ster als opleiding maximaal VBO heeft en
- de meest verdienende ouder/verzorger arbeider is of geen inkomen uit arbeid heeft en
- één van de ouders behoort tot de doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden of afkomstig is uit een niet-Engelstalig land buiten Europa met uitzondering van Indonesië (CBS, 1998a, p. 89).

Voor het voortgezet onderwijs geldt de gewichtenregeling niet. Scholen krijgen extra formatie toegekend op basis van de Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen WVO, de CuMi-regeling¹ (OCenW, 1995). Ook met deze regeling kan het aantal formatie-uren van een school worden vergroot. De omvang van de faciliteiten is onder andere afhankelijk van de verblijfsduur van de leerlingen in Nederland. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen leerlingen die korter dan één jaar, één tot vier jaar, vier tot acht jaar, of acht jaar of langer in Nederland zijn.

Naast dit formatiebeleid kent het OVB het *gebiedenbeleid*. Dit beleid voorziet in faciliteiten voor onderwijsvoorrangsgebieden. Het onderwijsvoorrangsgebiedenbeleid is niet gericht op alle leerlingen in een achterstandssituatie, maar op gebieden. Een onderwijsvoorrangsgebied wordt gedefinieerd als «een geografische eenheid waarbinnen sprake is van een cumulatie van sociale, economische en/of culturele omstandigheden die onderwijsachterstanden veroorzaken. Een samenwerkingsverband wordt gevormd door scholen en welzijnsinstellingen die besloten hebben ten behoeve van een onderwijsvoorrangsgebied samen te werken» (p. 9). In het Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989 worden tal van voorwaarden gesteld waaraan scholen en gebieden moeten voldoen, wil er sprake kunnen zijn van het vormen van een onderwijsvoorrangsgebied. Uiteindelijk zijn de criteria gebaseerd op het aantal achterstandsleerlingen in een gebied. Ook worden daarbij de criteria gegeven die bepalen of een leerling een achterstandsleerling is. Hiervoor wordt hetzelfde instrumentarium gebruikt als in de formatieregeling Basisonderwijs volgens de Wet op het Basisonderwijs. De voorrangsscore van een school is gebaseerd op de sociaal-economische factor van de school en op het percentage leerlingen afkomstig uit minderheidsgroepen.

Anno 1992 heeft het onderwijsvoorrangsbeleid, volgens de nota «De OVB-draad samen weer opgepakt» (O&W en WVC, 1992), betrekking op kinderen in de leeftijd tot omstreeks 16 jaar en hun ouders. Het gaat daarbij om leerlingen uit maatschappelijke achterstandsgroepen. Bij de beschrijving van de maatregelen blijkt dat naast deze algemene categorie ook enkele specifieke groepen onderscheiden worden zoals nieuwkomers, woonwagen- en zigeunerleerlingen, Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse leerlingen (van laagopgeleide ouders), Molukkers, allochtone meisjes en asielzoekers. Uit het feit dat het beleid ook maatregelen omvat gericht op voorschoolse educatie, blijkt dat ook kinderen jonger dan vier jaar tot de doelgroep gerekend worden. Verder gelden in deze periode dezelfde normen als die, welke in het Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989 geformuleerd zijn. Wel blijken er na dit plan op vele plaatsen veranderingen te zijn aangebracht in de structuur en de organisatie van de voorrangsgebieden. Deze zijn voornamelijk het gevolg van het socialevernieuwingsbeleid.

In de wet Regeling Onderwijsvoorrangsgebieden (Wet van 21 april 1993), waarvan het landelijk beleidskader een uitvloeisel is, is in feite sprake van een getrappt stelsel van doelgroepen. Hoewel het beleid uiteindelijk bedoeld is voor leerlingen (en ouders) met een achterstand, richt het zich in eerste instantie op scholen. De wet omschrijft welke scholen in principe in aanmerking komen voor bekostiging van activiteiten. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven over de criteria waaraan het leerlingenbestand van een school dient te voldoen voor de vaststelling van onderwijsachterstanden.

¹ Er wordt ook wel gesproken over «CuMi-leerlingen». Hiermee worden kinderen bedoeld die tot bepaalde culturele minderheden behoren. Het zijn kinderen van wie de ouders behoren tot de doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden of afkomstig zijn uit een niet-Engelstalig land buiten Europa met uitzondering van Indonesië (CBS, 1998a, p. 88).

Scholen voor basisonderwijs waarvan ten minste aan 75% van het aantal leerlingen¹ een gewicht groter dan 1.0 is toegekend, komen in aanmerking voor bekostiging van activiteiten. Verder gaat het om scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, die bedoeld zijn voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en voor moeilijk lerende kinderen. Voor het voortgezet onderwijs gelden geen percentages ten aanzien van leerlingen. Scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) komen sowieso in aanmerking. Scholen voor vwo, havo en mavo² komen alleen in aanmerking indien daarover in een OVB-samenwerkingsverband overeenstemming is bereikt.

3.3 Afgeleide doelstellingen

1. «Het onderwijsvoorrangsbeleid is erop gericht door middel van een samenstel van gerichte maatregelen individuele scholen en welzijnsinstellingen, dan wel scholen en welzijnsinstellingen in een samenwerkingsverband, in staat te stellen onderwijsachterstanden van leerlingen ten gevolge van sociale, economische en culturele omstandigheden op te heffen of te verminderen» (Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989 (O&W, 1985, p.1).
2. In het Landelijke Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993 – 1997 (O&W en WVC 1993) worden tevens specifieke doelstellingen voor het gebiedenbeleid geformuleerd:
 - het verbeteren van de leerprestaties in taal en rekenen in het basisonderwijs;
 - het verbeteren van de taalvaardigheid in het Nederlands, zowel van de autochtone leerlingen als van de leerlingen met een andere moedertaal;
 - een meer evenredige doorstroom naar de verschillende soorten van voortgezet onderwijs in vergelijking met de niet-doelgroepleerlingen;
 - het verbeteren van de eerste opvang van nieuwkomers;
 - het verminderen van het schoolverzuim;
 - het terugdringen van het ongediplomeerd schoolverlaten in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (p.7-8).
3. De derde hoofddoelstelling (Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs, 1981, p. 6) vergt activiteiten die ingaan op de specifieke onderwijservaring van de minderheden, die veelal wordt gekenmerkt door:
 - onbekendheid met de Nederlandse samenleving;
 - het niet of onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal;
 - de eigen specifieke culturele achtergrond;
 - de lage sociaal-economische positie waarin veel mensen uit minderhedengroepen verkeren.

3.4 Beleidsmaatregelen

3.4.1 Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs (1981)

¹ Het aantal leerlingen dat op 1 oktober van het kalenderjaar voorafgaand aan het eerste schooljaar waarop het verzoek om bekostiging betrekking heeft, bij de school is ingeschreven, op grond van het Formatiebesluit WBO (Wet op het Basisonderwijs).

² vwo: voorbereidend wetenschappelijk onderwijs; havo: hoger algemeen voortgezet onderwijs; mavo: middelbaar algemeen voortgezet onderwijs.

Het Beleidsplan kent vier aangrijpingspunten:

- De eerste opvang in het onderwijs:
Deze omvat onderwijs in de Nederlandse taal, een globale oriëntatie op de Nederlandse samenleving en een voorbereiding in het algemeen op een volledig deelnemen aan de activiteiten van de schoolgemeenschap.
- De eigen taal en cultuur in samenhang met het Nederlandse onderwijsleerprogramma:

Doel van onderwijs in eigen taal en cultuur is o.m. het bijdragen aan de ontwikkeling van het zelfconcept en het zelfbewustzijn van de leerling en het handhaven van de mogelijkheden tot contact met familieleden, vrienden en kennissen in en uit het land van herkomst. Het onderwijs in eigen taal en cultuur zal zoveel mogelijk moeten worden geïntegreerd in het algemene onderwijsleerprogramma.

- De meerzijdige achterstandsproblematiek:
De bestrijding van de achterstandssituatie voor de minderheden vraagt momenteel, gezien de cumulatie en zwaarte van de achterstandsfactoren, extra aandacht, naast en boven de aandacht die hieraan wordt geschonken in het kader van het stimuleringsbeleid.
- Het intercultureel onderwijs:
Intercultureel onderwijs zal belangrijke consequenties hebben voor onderwijsleerplannen, leermiddelen en de opleiding en nascholing van onderwijsgeevenden.

In de komende jaren zal het beleid steeds sterker worden bepaald door enerzijds de snelle groei van het aantal kinderen van minderheidsgroepen in Nederland en anderzijds door de nog toenemende financieel-economische problematiek, aldus het beleidsplan.

Beide factoren dwingen tot het streven naar een verhoging van de doelmatigheid van de inzet van de beschikbare middelen en tot een stringente prioriteitstelling, gericht op de zwaarste problemen en probleemgroepen.

De groepen die volgens deze beleidsnota prioriteit verdienen zijn:

- de vrouwen en meisjes;
- de jongeren zonder adequate scholing en voorbereiding op de arbeidsmarkt;
- de kinderen van minderheden, én de autochtone kinderen, op scholen in de oude stadswijken met hoge concentraties van minderheden.

De vereiste verhoging van de effectiviteit van de aanpak vraagt daarnaast met voorrang om maatregelen op de volgende gebieden:

- scholing en nascholing van onderwijsgeevenden, inclusief de buitenlandse leerkrachten;
- de ontwikkeling van leermiddelen;
- een harmonisatie van minderhedenbeleid en van emancipatie- en stimuleringsbeleid in het raam van het algemene innovatiebeleid;
- een verdere versoepeling van de faciliteitenregelingen in die zin dat de school of samenwerkende groepen van scholen een zodanige vrijheid hebben bij de keuze en de inzet van middelen dat deze zo goed mogelijk op de behoeften van de school of de samenwerkende scholen in de regio kunnen worden afgestemd.

Basisonderwijs

In het onderwijsbeleid ten aanzien van de minderheden neemt het basisonderwijs een centrale plaats in. Het aantal leerkrachten werd in dit verband bij de actieplannen 1978 en 1979 aanzienlijk, met ca. 1000, uitgebreid.

Faciliteiten voor de eerste opvang zijn vooral bedoeld voor kinderen van buitenlandse werknemers, die eerst kort in Nederland verblijven en niet of nauwelijks in het Nederlands aanspreekbaar zijn. Zij worden verstrekt voor de duur van twee jaar. Zowel een opvang door uitsluitend Nederlandse als door Nederlandse en buitenlandse leerkrachten tezamen is toegestaan.

In de Lager onderwijswet 1920 zal een wijziging worden voorgesteld, die het onderwijs in eigen taal en cultuur een wettelijke basis geeft. Het ontwerp Wet op het basisonderwijs en het ontwerp Interimwet speciaal onderwijs zijn reeds aangepast voor dit doel.

De rechtspositie van de buitenlandse leerkracht zal worden gelijkgetrokken met die van de Nederlandse leerkracht.

Een harmonisatie van de bestaande faciliteitenregelingen binnen het minderheden-, het emancipatie- en het stimuleringsbeleid wordt voorbereid. De regelingen voor de personele faciliteiten zullen op elkaar worden afgestemd in het kader van de formatieregeling voor de Wet op het basisonderwijs. Daarnaast zullen projecten worden opgezet waarin stimulerings- en minderhedenbeleid worden gecombineerd. Voorts zal o.m. worden gestreefd naar het onderbrengen van de verschillende begeleidingsfaciliteiten in een samenhangende regeling.

Een voorstel is ingediend tot aanvulling van het ontwerp WBO, waarbij de noodzaak aandacht te schenken aan intercultureel onderwijs wettelijk wordt vastgelegd.

Het voornemen bestaat om vier ontwikkelingsprojecten op te zetten, gericht op de vormgeving van intercultureel onderwijs. Aan gemeenten met vijftig of meer leerlingen uit minderheidsgroepen is een extra financiële bijdrage verstrekt voor het aanschaffen en vervaardigen van leermiddelen.

Aan gebieden met zeer hoge concentraties kleuters en leerlingen van culturele minderheden zijn nog circa 235 extra leerkrachten toegekend boven de reeds aan de scholen afzonderlijk beschikbaar gestelde extra leerkrachten.

De mogelijkheid is voorts geopend, zij het op beperkte schaal, om op basis van de Verruimingswet, medewerking te verlenen aan de uitbreiding van scholen met kleine lokalen, teneinde leerlingen in klein groepjes te kunnen opvangen.

De bevordering van de deelname van meisjes uit de minderheidsgroepen aan het onderwijs is een belangrijk onderdeel van het takenpakket van de schoolcontactpersonen.

Evenals aan de scholen voor lager onderwijs worden aan de scholen voor buitengewoon onderwijs extra faciliteiten beschikbaar gesteld. Een verhoudingsgewijs vrij sterke toename van het aantal leerlingen uit minderheden vindt plaats door een duidelijke instroom, met name uit de wervingslanden, van lichamelijk of zintuiglijk gehandicapte leerlingen die in Nederland familie hebben en voorts doordat scholen voor gewoon lager onderwijs soms wegens problemen met de opvang van leerlingen de hulp inroepen van het buitengewoon onderwijs.

Voortgezet onderwijs

Momenteel zijn ongeveer 470 extra leerkrachten in deze sector ingezet om de opvang, begeleiding en doorstroming van leerlingen uit minderheidsgroepen te bevorderen. De prognoses voor de middellange termijn laten een forse toename zien van het aantal leerlingen uit deze groepen, waarvan een steeds groter deel reeds enige jaren of zelfs acht jaar basisonderwijs zal hebben gevolgd.

Aan circa 120 scholen zijn een of meer «internationale schakelklassen» verbonden voor de opvang van leerlingen die de Nederlandse taal niet of

nog onvoldoende beheersen. Gezien de grote heterogeniteit van de leerlingen is een grotere differentiatie binnen de schakelperiode nodig, waarbij drie opvanggroepen kunnen worden onderscheiden:

- a. leerlingen van ca. 12–14 jaar die uit het basisonderwijs komen en die nog een korte opvangperiode nodig hebben, alvorens door te stromen naar het reguliere voortgezet onderwijs;
- b. leerlingen van ca. 12–16 jaar die rechtstreeks uit het buitenland komen en zodanige achterstanden hebben dat zij ook na de opvangperiode geen aansluiting meer zullen vinden bij het reguliere voortgezet onderwijs. Voor hen zijn aanpassingen binnen het reguliere voortgezet onderwijs nodig;
- c. leerlingen boven de volledig leerplichtige leeftijd, die geen aansluiting meer vinden bij enige vorm van regulier onderwijs. Voor hen zijn specifieke voorzieningen gecreëerd of in voorbereiding.

Met de opname in het programma van onderwijs in de eigen taal zal worden geëxperimenteerd binnen de verschillende vormen van voortgezet onderwijs.

Het hoofddoel van de maatregelen in het reguliere voortgezet onderwijs ligt op de achterstandsbestrijding. De maatregelen in dezen bestaan uit de inzet van extra leerkrachten, een aanpassing van het vakkenaanbod, een versoepeling van de examenregeling en de opzet van een aantal projecten, waarin een geïntegreerde aanpak van de achterstandssituatie in het kader van het stimulerings- en emancipatie- en minderhedenbeleid wordt nagestreefd.

Binnen deze projecten zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de maatregelen die in het basisonderwijs zijn getroffen.

Aan de vormgeving van het intercultureel onderwijs binnen het voortgezet onderwijs zal, in het kader van de schoolwerkplanontwikkeling, de leermiddelenontwikkeling en de scholing, aandacht worden geschonken.

Een analyse zal worden verricht van de positie van de tolken of tolkleraren in het voortgezet onderwijs. Hun functies en diploma's verschillen sterk, waardoor een regeling van hun positie gecompliceerd zal zijn.

Nagegaan zal worden of in bepaalde gevallen de vorming van afzonderlijke (schakel)klassen voor meisjes de deelname aan het voortgezet onderwijs van meisjes uit sommige minderheidsgroepen zal kunnen bevorderen.

Verscheidene maatregelen zijn tenslotte genomen of in voorbereiding om de kansen van jongeren uit de minderheidsgroepen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Hoger onderwijs

Het aantal deelnemers uit de minderheidsgroepen aan het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is nog gering.

Exacte cijfers zijn niet beschikbaar.

Bij het wetenschappelijk onderwijs bestaat de mogelijkheid, voor studenten die de Nederlandse taal nog niet of onvoldoende beheersen, een introductie cursus te volgen. De mogelijkheid een dergelijke cursus in te richten voor het hbo wordt onderzocht.

Ook binnen het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs wordt de aandacht voor intercultureel onderwijs bevorderd, waarbij mede wordt gestreefd naar een voorbereiding van de studenten op de contacten

die zij in hun toekomstige beroepsstudie met personen uit de verschillende bevolkingsgroepen zullen hebben.

De in te stellen open universiteit zal mede worden afgestemd op de behoeften van de leden van minderheidsgroepen.

Faciliteiten zijn beschikbaar gesteld voor twee buitengewone leerstoelen op het terrein van de minderheidsproblematiek. Bij de uitbouw van de universitaire vestiging te Leeuwarden is een studierichting voor deze problematiek in het vooruitzicht gesteld.

Volwassenenonderwijs

Volwassenenonderwijs is een der componenten van de volwasseneneducatie waarvoor drie departementen gezamenlijk verantwoordelijk zijn: Sociale Zaken, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Onderwijs en Wetenschappen. Dit beleidsplan handelt uitsluitend over het volwassenenonderwijs dat rechtstreeks ressorteert onder het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

De toegankelijkheid van bestaande algemene voorzieningen voor minderheden blijkt in de praktijk nog te gering. Door differentiatie in de bestaande vormen aan te brengen kunnen misschien drempels worden weggenomen.

Voor het dag/avondonderwijs worden daartoe extra faciliteiten beschikbaar gesteld, evenals voor het vormingswerk Jong Volwassenen. Vijf schakelcursussen worden gegeven in instituten in Rotterdam en Amsterdam die voorbereiden op de deelname aan het arbeidsproces. In totaal zijn tien consulentes aangesteld om in een aantal gemeenten of regio's met concentraties van minderheden de activiteiten ten behoeve van hen een extra stimulans te geven. Er zijn ook specifieke voorzieningen gecreëerd voor leden van minderheidsgroepen.

Zo worden 35 projectgroepen gefinancierd die taal- en maatschappelijke oriëntatiecursussen organiseren.

Daarnaast zijn maatregelen, gericht op alfabetisering, getroffen in het kader van het projectenbeleid. Het betreft hier ca. 70 projecten, uitgaande van 120 gemeenten, waarmede thans meer dan 10 000 cursisten worden bereikt.

Scholing

Voor het realiseren van het beleid is een adequate toerusting van de onderwijsgevendende een essentiële voorwaarde. Aan de rijksopleidingen zullen richtlijnen worden verstrekt om de aandacht voor de minderheden in het gehele instituutswerkplan tot uitdrukking te brengen.

Per 1 augustus 1981 zal aan enkele instituten voor de opleiding tot leraar basisonderwijs een project worden gestart met als doel nader vorm te geven aan de aanpassingen die nodig zijn om de onderwijsgevendende voor te bereiden op zijn taken met betrekking tot opvang, achterstandsbestrijding en intercultureel onderwijs.

Bij PABO en NLO zullen instroomfaciliteiten beschikbaar komen ten behoeve van studenten uit de minderheidsgroepen.

Aan een aantal instituten zullen middelen ter beschikking worden gesteld ten behoeve van de ontwikkeling van aangepaste, direct toepasbare programma's en leermiddelen.

Het zwaartepunt van de activiteiten berust vooralsnog bij de nascholing. De nascholingscursus voor Nederlandse onderwijzers zal in het cursusjaar 1981-'82 opnieuw worden uitgebreid, ditmaal van 1000 tot 1 500 cursusplaatsen.

In het nieuwe raamplan van de IVB-cursus wordt mede aandacht geschonken aan de minderhedenproblematiek.

Voor het voortgezet onderwijs is een cursus gestart «onderwijs aan anderstaligen».

Sedert 1 augustus 1980 is er een applicatiecursus voor buitenlandse onderwijsgeevenden in het basisonderwijs, die hen in staat stelt een Nederlandse onderwijsbevoegdheid te halen die gelijkwaardig is aan die van de Nederlandse volledig bevoegde onderwijzer. Het aantal cursisten wordt voor het komende cursusjaar uitgebreid van 20 tot 75. De tot nu toe door het NCB verzorgde cursussen voor buitenlandse onderwijzers zullen per 1 augustus 1981 worden overgedragen aan een aantal initiële opleidingen.

Over de toekomstige, systematische, aanpak van de opleiding en bijscholing van de buitenlandse leerkracht voor eigen taal en cultuur wordt een afzonderlijke beleidsnotitie voorbereid, die op 1 januari 1982 in concept gereed zal zijn.

Ondersteuning

De begeleiding van scholen met minderheden is een verantwoordelijkheid en een onderdeel van de reguliere taak van de schoolbegeleidingsdienst als geheel. De kennis en ervaring van de consulenten anderstaligen zullen derhalve moeten worden ingebracht in de dienst als zodanig. Bij het proces van spreiding van kennis en ervaring kan ondersteuning vanuit de Landelijke Pedagogische Centra een belangrijke rol spelen. Ook deze zullen hun reguliere activiteiten meer op de problemen van de minderheden in het onderwijs moeten afstemmen, waarbij met name gedacht wordt aan de informatievoorziening, de ondersteuning van het voortgezet onderwijs, de samenwerking met de schoolbegeleidingsdiensten en de ondersteuning van scholings- en nascholingsactiviteiten.

De ontwikkeling van toetsen en ander diagnostisch materiaal ten behoeve van de opvang, doorstroming en eventuele verwijzing naar het buitengewoon onderwijs zal verder worden bevorderd. De «instaptoets anderstaligen» van het CITO komt dit jaar beschikbaar.

Aan de Stichting voor de Leerplanontwikkeling zijn extra faciliteiten verleend om leerplanontwikkelingsactiviteiten op het terrein van het onderwijs aan culturele minderheden te kunnen ontplooiën. Voor de leermiddelenontwikkeling ten behoeve van de opvang en het onderwijs in eigen taal en cultuur zullen zes à acht ontwikkelingsteams worden gevormd, bestaande uit ervaren leerkrachten, zonodig aangevuld met gespecialiseerde deskundigen.

3.4.2 Het onderwijsvoorrangsbeleid

Het Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989 (O&W, 1985a) bouwt voort op eerdere ontwikkelingen. Die ontwikkelingen betreffen de stimuleringsfaciliteiten die sinds 1974 in individuele scholen voor kleuter- en lager onderwijs beschikbaar zijn gesteld, de faciliteiten die in het basis- en voortgezet onderwijs worden verstrekt voor leerlingen uit culturele minderheidsgroeperingen en de stimuleringsprojecten in basis- en voortgezet onderwijs. Het Onderwijsvoorrangsplan wordt ingevoerd om de continuering van deze activiteiten te waarborgen. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om ontwikkelingen op een meer structurele basis en in een grotere onderlinge samenhang te laten plaatsvinden. Ook zal een zwaarder accent moeten liggen op de bepaling van effecten van het voorrrangsbeleid. Tenslotte wil het plan een koppeling leggen tussen het onderwijsvoorrangsbeleid en het onderwijs emancipatiebeleid voor vrouwen en meisjes.

Bij de presentatie van de aanpak en maatregelen van het OVB in de

periode 1985 – 1989, worden in het Onderwijsvoorrangsplan de volgende zeven aandachtsgebieden onderscheiden:

- onderwijsvoorrangsgebieden;
- primair onderwijs;
- voortgezet onderwijs;
- welzijnsbeleid;
- andere beleidssectoren;
- ondersteuning, ontwikkeling, scholing en onderzoek;
- evaluatie van het beleid.

Per aandachtsgebied geven we een korte beschrijving van de voorgestelde aanpak.

Onderwijsvoorrangsgebieden

In de beleidsnota wordt de aanwijzing en bekostiging van onderwijsvoorrangsgebieden uitgewerkt. Allereerst wordt aangegeven aan welke voorwaarden een gebied moet voldoen, wil het voor bekostiging in aanmerking komen. Eisen ten aanzien van de opbouw van onderwijsvoorrangsgebieden, de selectieprocedure en het gebiedsplan worden hierbij beschreven. Op de tweede plaats wordt de toetsing van de plannen aan de orde gesteld. Deze taak behoort tot de verantwoordelijkheid van de onderwijsinspectie en de bureaus landelijk contact WVC. Tenslotte wordt de regelgeving omtrent de bekostiging geschetst. Van de volgende, tweeledige berekeningsgrondslag wordt uitgegaan:

- een basisbedrag per onderwijsvoorrangsgebied;
- een bedrag per basisschool en per twee brugklassen van een deelnemende school voor voortgezet onderwijs.

Primair onderwijs

Bij de beschrijving van maatregelen in het primair onderwijs komt in de beleidsnota allereerst het basisonderwijs aan bod. De eerder besproken formatieregeling (zie paragraaf 3.4) wordt uit de doeken gedaan, evenals de wijze waarop de extra formatie door scholen mag worden ingezet. Uitgangspunt van het onderwijs in de eigen taal en cultuur (OETC) dient volgens O&W niet langer meer de terugkeer van de leerlingen naar het land van herkomst te zijn, maar het opgroeien in de Nederlandse samenleving. Daarnaast wordt benadrukt dat binnen het OETC het accent moet liggen op het eigentaalonderwijs. Culturele elementen worden namelijk geacht, in de vorm van intercultureel onderwijs, onderdeel te worden van het reguliere onderwijs. Verder wordt onder andere aangegeven voor welke doelgroepen OETC bedoeld is en welke formatieregeling gehanteerd wordt.

Vervolgens staat het speciaal onderwijs centraal. Vastgesteld wordt dat de beleidsontwikkeling in het speciaal onderwijs zich in een eerdere, meer voorbereidende fase, bevindt dan in het reguliere basisonderwijs.

Aangekondigd wordt dat in de periode 1985 – 1989 een speciaal beleidskader ontwikkeld zal worden voor leerlingen van culturele minderheden in deze vorm van onderwijs. Hierbij zal aandacht besteed worden aan de aanpak van onderwijsachterstanden van culturele minderheden, de vormgeving van OETC en de introductie van intercultureel onderwijs. Tenslotte zal de rol van scholen voor speciaal onderwijs in onderwijsvoorrangsgebieden bij het bestrijden van onderwijsachterstanden uiteengezet worden.

Het ministerie van O&W pleit voor het instellen van regionale overleg- en samenwerkingsorganen. Op deze wijze verwacht men enerzijds dat de samenwerking tussen scholen bij schooloverstijgende problemen bevorderd wordt. Anderzijds worden deze organen belangrijk geacht voor

bijvoorbeeld de relatie tussen het primair onderwijs en peuter-voorzieningen en de overgang van primair naar voortgezet onderwijs.

Voortgezet onderwijs

In het Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989 wordt geconstateerd dat gericht beleid met betrekking tot achterstandsbestrijding in het voortgezet onderwijs een minder lange traditie heeft dan in het basisonderwijs. Daarnaast wordt opgemerkt dat het vóórkomen van achterstanden in het voortgezet onderwijs, in tegenstelling tot in het primair onderwijs, niet gelijkelijk verspreid is over de verschillende schooltypen.

Het basisonderwijs kent een schoolfaciliteitenregeling op basis van sociaal-economische indicaties. Bij het voortgezet onderwijs is dit niet het geval. De formatieregeling van het OVB biedt scholen voor voortgezet onderwijs daarentegen wel ingangen om extra faciliteiten te verwerven:

- Scholen met leerlingen afkomstig uit minderheidsgroepen, genoemd in het beleidsplan Culturele Minderheden in het Onderwijs (O&W, 1981), komen in aanmerking voor faciliteiten van beperkte omvang.
- Voor leerlingen die onvoldoende vaardigheid hebben in de Nederlandse taal kunnen extra faciliteiten aangevraagd worden.
- Er zullen faciliteiten beschikbaar zijn voor bijzondere projecten/activiteiten op het terrein van achterstandsbestrijding bij leerlingen van culturele minderheden.

Het ministerie van O&W verwacht dat via deze regeling de toegankelijkheid van het onderwijs voor doelgroepleerlingen bevorderd zal worden.

Met behulp van wijzigingsvoorstellen gaat het ministerie het bovendien mogelijk maken dat op scholen met een zekere concentratie van doelgroepleerlingen de eigen taal als facultatief vak gegeven kan worden.

Welzijnsbeleid

Doordat het OVB gericht is op gebieden, zijn er volgens O&W mogelijkheden om een meervoudige benadering van de achterstandssituatie na te streven. Aangegeven wordt welke relevante maatregelen vanuit het welzijnsbeleid getroffen worden. Achtereenvolgens wordt aandacht gevraagd voor het welzijnsbeleid ten aanzien van culturele minderheden, buitenschoolse vorming, jeugdwelzijnsbeleid en het volksgezondheidsbeleid.

Andere beleidssectoren

Naast het welzijnsbeleid komen in het Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989 ook andere beleidssectoren aan bod. Het betreft het beleid in hoger en wetenschappelijk onderwijs, het onderwijsemancipatiebeleid en de samenhang tussen onderwijsvoorrangsbeleid en beleid op het terrein van volwasseneneducatie.

Ondersteuning, ontwikkeling, scholing en onderzoek

Het OVB heeft, zoals we eerder gezien hebben, twee belangrijke pijlers: de toekenning van extra faciliteiten aan scholen en instellingen op individuele basis en de gebiedsgewijze benadering. Om het rendement en de kwaliteit van alle activiteiten te verhogen zijn volgens het ministerie nog andere maatregelen noodzakelijk. Nieuwe inzichten dienen uitgeprobeerd te worden, ervaringen moeten worden verspreid en informatie over de uitvoering en de effecten moet systematisch worden verzameld, al dan niet voor de bijstelling van het beleid. Kortom: er is behoefte aan ondersteuning, ontwikkeling, scholing en onderzoek.

De *ondersteuning* die voor het onderwijs nodig geacht wordt, blijkt uit twee onderdelen te bestaan, namelijk begeleiding en informatie-

voorziening. Bij de *ontwikkelingswerkzaamheden* wordt vervolgens een aantal categorieën onderscheiden. Op de eerste plaats wordt de ontwikkeling genoemd van instrumenten voor verbetering van het onderwijs in de groep. Op de tweede plaats staat de ontwikkeling van instrumenten voor de eerstelijns-ondersteuning vermeld, zoals samenwerkingsmodellen voor onderwijs en welzijn.

Bij het OVB wordt ernaar gestreefd de afstemming tussen *opleiding* en primair respectievelijk voortgezet onderwijs, zo optimaal mogelijk te doen zijn. Er dient een scholings- en nascholingsaanbod te ontstaan, dat daarop afgestemd is. Daarnaast wordt het wenselijk geacht dat opleidingen betrokken worden bij het opzetten van activiteiten in het kader van het OVB.

Tenslotte benadrukt O&W in zijn beleidsnota het belang van *onderzoek*. Voor de programmering van onderzoek in de periode 1985 – 1989 is een tweetal maatregelen getroffen. Op initiatief van de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) is een probleemverkenning uitgevoerd waarbij het OVB centraal heeft gestaan. Via deze verkenning wil men komen tot een aantal relevante en onderzoekbare vraagstellingen. Daarnaast is een trendstudie uitgevoerd, waarin een overzicht geboden wordt van de bestaande kennis over culturele minderheden. Ook zijn er lacunes in onderzoek vastgesteld en is de bruikbaarheid van onderzoeksresultaten en theorie op andere terreinen bepaald.

Evaluatie van beleid

Om inzicht te krijgen in effecten van het beleid wordt in de nota Onderwijsvoorrangsplan uit 1985 tot slot een evaluatieonderzoeksprogramma aangekondigd, bestaande uit effectenonderzoek, implementatieonderzoek en deelstudies naar operationalisering van effectvariabelen, zoals ontwikkelingskansen.

In de nota De OVB-draad samen weer opgepakt (O&W en WVC, 1992) staat als kernprobleem vermeld dat de schoolresultaten van leerlingen van wie de ouders een laag opleidings- en beroepsniveau hebben, achterblijven bij die van leerlingen met ouders in hogere beroeps- en opleidingscategorieën. De eerste groep leerlingen haalt lagere onderwijs-eindniveaus en verlaat het onderwijs veel vaker zonder diploma. Dit geldt in versterkte mate voor leerlingen uit de allochtone doelgroepen van het onderwijsvoorrangsbeleid. Vermeld wordt dat vooral de positie van allochtone meisjes niet rooskleurig is (p.10).

De oorzaken worden gezocht in de gemiddeld zwakkere taal- en rekenprestaties van deze leerlingen in het basisonderwijs. De prestaties van allochtone doelgroepleerlingen in het basisonderwijs, met name van allochtone meisjes, liggen ver onder het gemiddelde van alle basisschoolleerlingen. De resultaten van de autochtone doelgroepleerlingen lijken veel gunstiger, behalve van kinderen van wie beide ouders een laag opleidingsniveau hebben. Eerder wordt in de nota opgemerkt dat zij-instromers de zwakste schoolresultaten halen. Dit zijn allochtone leerlingen die op latere leeftijd naar een Nederlandse school gaan. De nota stelt dat de achterblijvende prestaties van de OVB-leerlingen in de eerste fase van het taal- en rekenonderwijs, voor het grootste deel het gevolg zijn van achterstanden die al voor de start van dit onderwijs zijn ontstaan. Bedoeld worden achterstanden in algemene cognitieve, taal- en sociale ontwikkeling. Ouders die zelf weinig opleiding hebben genoten, stimuleren de taal- en cognitieve ontwikkeling van hun kinderen in veel mindere mate dan hoger opgeleide ouders. Voor de meeste allochtone doelgroepleerlingen komt hier, als meest centrale probleem, een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal nog bij. Deze komt, aldus

de nota De OVB-draad samen weer opgepakt, vooral tot uiting in een uiterst beperkte woordenschat. Kinderen kunnen hierdoor een negatief zelfbeeld krijgen en leerkrachten kunnen dit proces versterken door te lage verwachtingen van deze leerlingen te hebben.

In de nota wordt verder geconstateerd dat onderwijsvernieuwingen tot dan toe de algehele kwaliteit van het onderwijs verbeterd hebben. Zij hebben er echter niet toe geleid dat de prestatieverschillen tussen leerlingen uit verschillende sociaal-economische groepen kleiner zijn geworden.

Op het moment dat de nota De OVB-draad samen weer opgepakt (1992) wordt geschreven, is er inmiddels vele jaren ervaring opgedaan met de OVB-praktijk. De nota beschrijft daarom niet alleen de doelstellingen van het beleid, maar probeert op basis van de opgedane ervaringen de aanpak te verbeteren. Bovendien tracht men met deze nota weer tot samenwerking te komen tussen de ministeries van O&W en WVC. Daarom wordt aandacht besteed aan de aanpak op de terreinen van beide ministeries. We geven hier kort aan welke ontwikkelingen men in de OVB-praktijk waarneemt en hoe men daarop wil inspelen.

Het OVB kent twee subsidiestromen. Op de eerste plaats krijgen scholen extra basisformatie door toekenning van wegingsfactoren aan leerlingen uit de OVB-doelgroepen. Anno 1992 stelt de nota dat uit de landelijke evaluatie van het OVB bekend is dat veel scholen de OVB-formatie niet doelgericht inzetten, en vooral gebruiken voor klassenverkleining. De wijze waarop dit geld wordt besteed heeft, volgens de nota, geen effect op de prestaties van de leerlingen uit de OVB-doelgroepen (zie p.13 van de nota). Men concludeert dat deze vorm van inzet van deze OVB-faciliteit niet zinvol is. Deze vorm van subsidieverstrekking wordt echter niet opgeheven.

Op de tweede plaats zijn er middelen voor het instandhouden van onderwijsvoorrangsgebieden. In de nota De OVB-draad samen weer opgepakt wordt geconstateerd dat de gebieden in de eerste beleidsperiode (1985 – 1992) over het algemeen goed van de grond zijn gekomen. Maar op verschillende plaatsen is in de loop van schooljaar 1990/1991 drastisch ingegrepen in de structuur en de organisatie van de gebieden, vooral door de sociale vernieuwing. Op plaatselijk niveau zijn veel «OVB-gebieden» als uitvoerende eenheden opgeheven en opgegaan in initiatieven in het kader van sociale vernieuwing. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot een nieuwe start met nieuwe structuren. Het heeft er ook toe geleid dat er drie organisatievormen zijn ontstaan voor de OVB-gebieden (p. 13). Als voordeel van de opname in het sociale-vernieuwingsbeleid ziet men de ontkokering: organisaties zijn bij elkaar gekomen die voorheen niet zelden elkaars concurrenten waren. Een nadeel is dat veel afstandelijkere stedelijke organisaties zich nu bezighouden met het OVB. Het eigen karakter van de gebieden als samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen, is in de nieuwe organisatievormen grotendeels verdwenen.

Op basis van deze ervaringen stelt men vervolgens aangrijpingspunten voor beleid en afspraken met OVB-gebieden vast. Hieronder wordt hier verder op in gegaan. Daarnaast worden er in de nota vijf soorten OVB-maatregelen onderscheiden. Aan ieder type maatregelen wordt in deze paragraaf kort aandacht besteed.

Aangrijpingspunten voor OVB-gebieden

Op basis van de geschetste ervaringen stelt men in de nota aangrijpingspunten voor beleid en afspraken met OVB-gebieden vast. Met de gebiedsaanpak wil men een meerwaarde realiseren ten opzichte van de schoolgebonden aanpak. De bewindslieden van O&W en WVC geven een

lijst van thema's, waarvan zij denken dat zij de best mogelijke garantie geven voor resultaten. Deze thema's zijn:

- taalontwikkeling;
- uitbreiding van de directe instructietijd;
- schooloverstijgende, doelgroepgerichte maatregelen voor opvang van schooluitvallers;
- voor- en buitenschoolse activiteiten;
- het vormen van een netwerk (scholen met andere instellingen);
- registratie en monitoring van leerlinggegevens;
- contacten met ouders.

Ten aanzien van de werkwijze wordt het belangrijk gevonden dat de gebieden concrete doelstellingen formuleren, die voorzien zijn van streefcijfers. Over de behaalde resultaten dient ieder gebied een verslag op te stellen. Enerzijds om de eigen vooruitgang in beeld te brengen, anderzijds om de landelijke ontwikkelingen te kunnen volgen.

OVB-maatregelen

Daarnaast onderscheiden de bewindslieden vijf soorten

OVB-maatregelen:

- maatregelen gericht op individuele scholen;
- maatregelen voor samenwerkende scholen;
- maatregelen die extra mogelijkheden bieden voor gemeenten en provincies;
- maatregelen gericht op kwaliteitsverbetering en innovatie;
- maatregelen gericht op specifieke doelgroepen.

We gaan hierna in op de vijf verschillende typen maatregelen.

Maatregelen gericht op individuele scholen

Scholen krijgen faciliteiten, en daarmee ruimte, om op specifieke onderwijsvragen en/of problemen zelf een antwoord te geven. Hierbij kunnen bijvoorbeeld regelingen voor eigentaalonderwijs aan bod komen. Daarnaast wordt, indien leerlingen met een bepaalde sociaal-economische achtergrond aanwezig zijn, extra personeel toegekend voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Wanneer een school veel van dergelijke leerlingen heeft, wordt het mogelijk geacht om daadwerkelijk specifieke voorzieningen voor hen te creëren. Gebiedsactiviteiten zijn gericht op deskundigheidsbevordering van leerkrachten.

Scholen met allochtone leerlingen uit bepaalde doelgroepen, komen ook in aanmerking voor eigentaalfaciliteiten. De overheid stimuleert dat het eigentaalonderwijs, naast een zelfstandige functie, ook de functie heeft van ondersteuningstaal bij het leren van het Nederlands en bij het overige onderwijs. De invoering van tweetalig onderwijs behoort, op scholen met een cumulatie van extra middelen, tot de mogelijkheden. De extra middelen dienen ook ingezet te worden voor de versterking van het onderwijs van Nederlands als tweede taal (NT2). Voor intercultureel onderwijs, dat een wettelijk voorgeschreven thema is, kunnen echter geen extra faciliteiten verkregen worden.

Het belang van nascholing op het terrein van achterstandsbestrijding wordt in de beleidsnota erkend. Schoolbesturen dienen het (algemene) nascholingsbudget hiervoor te reserveren. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van het door de landelijke overheid gefinancierde nascholingsaanbod. Bovendien moeten er afspraken gemaakt worden over begeleiding. Hierbij wordt benadrukt dat verschillende beleidssoorten, zoals onder meer OVB en Weer Samen Naar School (WSNS), in samenhang moeten worden gezien.

Maatregelen voor samenwerkende scholen

De subsidiëring van de onderwijsvoorrangsgebieden is bedoeld om de samenwerking tussen scholen en welzijnsinstellingen mogelijk te maken en te bevorderen. Dit moet werken als een integrerende maatregel, aldus de beleidsnota. Beoogd wordt dat de diverse bovenschoolse samenwerkingsverbanden goed op elkaar aansluiten en dat budgetten gebundeld ingezet worden.

In de nota wordt verder een aantal acties aangekondigd, die voorrangsgebieden goed voorbereiden op hun taak bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Zo zullen bepaalde opvangprojecten voor schoolverzuimers worden gecontinueerd en wordt er gewerkt aan de overdraagbaarheid.

Maatregelen die extra mogelijkheden bieden voor gemeenten en provincies

Vanaf oktober 1991 is een deel van de O&W-middelen voor minderhedenbeleid beschikbaar gesteld voor gemeenten. Het gaat om de 26 gemeenten met de hoogste aantallen etnische minderheden in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, alsmede nieuwkomers in de leerplichtige leeftijd. Zij moeten van het ministerie in ieder geval aandacht besteden aan:

- eerste opvang van leerplichtige nieuwkomers;
- vergroting van de deskundigheid van onderwijspersoneel op het gebied van onderwijs aan leerlingen uit minderheidsgroepen;
- aanpassing van het onderwijsprogramma in de betrokken scholen met het oog op de doelstelling van het minderhedenbeleid;
- een meer evenredig profijt van het minderhedenbeleid in het onderwijs voor allochtone meisjes.

Als tweede maatregel voor de periode 1990 – 1993 wordt de uitbreiding van de kinderopvang genoemd. Hierbij zijn belangrijke aandachtspunten de uitbreiding van de capaciteit, kwaliteit en het versterken van de positie van de gebruikers van de kinderopvang. Men wil ook stimuleren dat de mogelijkheden van kinderopvang optimaal benut worden, door netwerkontwikkeling in de wijken en afstemming met sociaal-cultureel werk, onderwijs, preventie en (jeugd)hulpverlening.

Maatregelen gericht op kwaliteitsverbetering en innovatie

De nota stelt dat centrale coördinatie nodig blijft van evaluatie- en ontwikkelactiviteiten. Men acht het voor een optimaal rendement van de landelijke activiteiten gewenst om, in overleg met de gebieden, over te gaan tot een landelijke programmering van het totaal aan landelijke activiteiten. De lopende activiteiten van het evaluatieprogramma, landelijke ontwikkelactiviteiten en deskundigheidsbevordering worden in de nota kort samengevat.

Het OVB wordt gevolgd door een landelijk evaluatieprogramma. Dit programma omvat effectonderzoek, implementatieonderzoek en een beperkt aantal diepteonderzoeken. Verder worden genoemd het transferpunt OVB, dat zich richt op het toegankelijk maken van onderzoeksresultaten voor de praktijk. Daarnaast staat de Projectgroep Evaluatie Welzijn 0–18-jarige Allochtonen (PEWA) vermeld. Deze is in 1992 door het ministerie van WVC ingesteld en heeft als belangrijkste taak het adviseren over de verder beleidsontwikkeling en het bevorderen van de ontwikkeling van effectieve programma's.

De nota geeft vervolgens weer welke landelijke activiteiten het ministerie van WVC onderneemt, gericht op innovatie en kwaliteitsverbetering. Het gaat om voorschoolse activiteiten, met name de ontwikkeling van het programma Opstap voor 4- tot 6-jarige kinderen. Andere activiteiten die

hierbij genoemd worden zijn: leesbevordering, buitenschoolse aanpak/verlengde schooldag, opvoedingsondersteuning en integraal jeugd beleid, projecten opvoedingsondersteuning, voorkomen schooluitval, maatschappelijke oriëntatie jeugdigen en jeugdinformatie.

In de beleidsnota worden verder landelijke ontwikkel- en ondersteuningsactiviteiten van het ministerie van WVC aangekondigd. Het gaat om ontwikkeling van leermiddelen, activiteiten van de landelijke pedagogische centra op het gebied van OVB, Nederlands als tweede taal en de ontwikkeling van een leerlingvolgsysteem.

Als laatste punt komt de opleiding van leerkrachten aan de orde. De opleiding voor leerkrachten eigen taal staat centraal en het vergroten van het aantal allochtonen dat een lerarenopleiding gaat volgen.

Maatregelen gericht op specifieke groepen

In de nota wordt gesteld dat binnen het onderwijsvoorrangsbeleid een aantal doelgroepen te onderscheiden is, waarvoor, gelet op de ervaringen uit het verleden, een specifieke aanpak vooralsnog noodzakelijk blijft. Bij de beschrijving van de maatregelen blijkt het echter niet altijd om een specifieke aanpak te gaan, maar om enkele bestuurlijke maatregelen.

Zo dienen de bestaande specifieke onderwijsprojecten voor woonwagengeneurleerlingen (OWWZ-projecten) aansluiting te zoeken bij en te integreren met onderwijsvoorrangsgebieden. Voor Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse leerlingen (van laag opgeleide ouders) zijn schoolfaciliteiten voor de achterstandsbestrijding en gebiedsfaciliteiten beschikbaar. Maar scholen ontvangen voor deze leerlingen geen faciliteiten voor onderwijs in de eigen taal. Verder wordt ten aanzien van Molukkers vastgesteld dat Molukse leerkrachten ondersteund worden vanuit het Landelijk Steunpunt Edukatie Molukkers (LSEM).

Alleen voor allochtone meisjes worden maatregelen beschreven die moeten leiden tot een andere aanpak. Men wil enkele projecten die voor deze meisjes zijn ontwikkeld, met elkaar in verbinding brengen. Er moet een samenhangende aanpak ontwikkeld worden voor de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. En ook voor de aansluiting van het voortgezet onderwijs op de arbeidsmarkt in het algemeen en op de zorgsector in het bijzonder. De uitwerking van een projectplan hiervoor wordt aangekondigd.

Ten slotte is er aandacht voor kinderen van asielzoekers. De nota stelt vast dat deze kinderen in toenemende mate deel zullen uitmaken van de leerlingpopulatie in de onderwijsvoorrangsgebieden. Het wordt van belang geacht dat deze groep leerlingen – en zeker diegenen onder hen van wie vaststaat dat zij voor langere tijd in Nederland zullen verblijven – zo snel mogelijk vertrouwd raakt met de Nederlandse taal. De nota kondigt aan dat het Katholiek Pedagogisch Centrum (KPC) studiedagen zal organiseren en een handreiking gaat ontwikkelen voor scholen die met deze leerlingen te maken krijgen.

De Regeling onderwijsvoorrangsgebieden van 1993 (Staatsblad 1993, nr. 253) schrijft voor dat het Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993 – 1997 (O&W en WVC, 1993) een kader is voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. In het LBK wordt daarom niet aangegeven waarom beleid nodig is. In de wet wordt het begrip onderwijsachterstanden omschreven als: «die negatieve effecten op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen die het gevolg zijn van sociale, economische en culturele omstandigheden» (p. 2).

Het Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993 – 1997 geeft aan welke activiteiten voor bekostiging in aanmerking komen. Het betreft activiteiten waarmee onderwijsvoorrangsgebieden effectief kunnen

werken aan de realisering van hun doelstellingen. Per doelstelling wordt in de beleidsnota een aantal activiteiten genoemd¹. We geven ze hier kort weer.

Vervolgens wordt een globale indruk gegeven van vier typen maatregelen die landelijk getroffen worden. Het gaat achtereenvolgens om maatregelen gericht op individuele scholen, overig beleid van belang in dit kader, maatregelen gericht op gemeenten, en maatregelen gericht op specifieke groepen. Ten slotte schetst de nota welke activiteiten vanuit het ministerie van O&W en dat van WVC verwacht kunnen worden.

Maatregelen per doelstelling:

Verbeteren van de leerprestaties in taal en rekenen in het basisonderwijs

Voor het verbeteren van de leerprestaties in taal en rekenen in het basisonderwijs, wordt enerzijds gewezen op voor- en buitenschoolse voorzieningen en anderzijds op binnenschoolse maatregelen. Bij de eerste categorie voorzieningen worden activiteiten aanbevolen zoals gezinsgerichte activeringsprogramma's en het ondersteunen van ouders bij de opvoeding en begeleiding van hun kinderen. Bovendien wordt het belangrijk geacht om de deelname van kinderen te stimuleren aan club- en buurthuiswerk, bibliotheken, jeugd- en jongerenwerk, kunstzinnige vorming en sport. Bij de tweede categorie staan effectief leerkrachtgedrag en schoolorganisatorische maatregelen centraal. Meer concreet gaat het erom dat leerkrachten gewenst gedrag expliciet positief moeten waarderen, effectieve hulp bieden wanneer leerlingen iets verkeerd aanpakken, hoge eisen moeten stellen aan leerlingen, de directe instructietijd uitbreiden en een leerlingvolgsysteem hanteren.

Het verbeteren van de taalvaardigheid in het Nederlands

De tweede doelstelling is het verbeteren van de taalvaardigheid in het Nederlands, zowel van de autochtone leerlingen als van de leerlingen met een andere moedertaal. Dit kan volgens het LBK gebeuren door een aanpak te volgen die door de projectgroep Nederlands als Tweede Taal is ontworpen. Lezen kan gestimuleerd worden via buitenschoolse en gezinsgerichte activiteiten.

Meer evenredige doorstroom naar de verschillende soorten voortgezet onderwijs

Ook wordt gestreefd naar een, in vergelijking met de niet-doelgroep leerlingen, meer evenredige doorstroom naar de verschillende soorten van voortgezet onderwijs. Hierbij worden drie subdoelstellingen en activiteiten onderscheiden. Dit zijn: het verbeteren van de aansluiting van het basis- op het voortgezet onderwijs, het organiseren van ouderbetrokkenheid en keuzebegeleiding.

Verbetering van de eerste opvang van nieuwkomers

De vierde doelstelling betreft een aparte doelgroep, namelijk nieuwkomers. Voor hen dient de eerste opvang verbeterd te worden, onder meer door ze voor te bereiden op deelname aan de Nederlandse samenleving. Daarnaast wordt een succesvolle doorstroming binnen het reguliere Nederlandse onderwijs belangrijk geacht.

Verminderen van schoolverzuim

Doelstelling vijf luidt: het verminderen van het schoolverzuim. Aanbevolen wordt om hiervoor schoolinterne maatregelen te treffen. Daarnaast wordt het belang van externe netwerkontwikkeling benadrukt, met instellingen die kunnen assisteren bij de opvang van schooluitvallers.

¹ In feite lopen subdoelstellingen en concrete activiteiten in de opsomming door elkaar.

Het terugdringen van ongediplomeerd schoolverlaten

De zesde doelstelling tenslotte, betreft het terugdringen van het ongediplomeerd schoolverlaten in de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Dit wil men bereiken door aangepaste leerwegen aan te bieden, door spijbelopvangprojecten en projecten voor ongediplomeerde schoolverlaters.

Het Landelijk Beleidskader 1993 – 1997 geeft ook aan welke maatregelen landelijk getroffen worden om het onderwijs voor achterstandsgroepen te verbeteren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- A. maatregelen gericht op individuele scholen;
- B. overig beleid van belang in dit kader;
- C. maatregelen gericht op gemeenten;
- D. maatregelen gericht op specifieke groepen.

A Maatregelen gericht op individuele scholen

In het basisonderwijs blijft de gewichtenregeling van kracht, en in het voortgezet onderwijs de CuMi-faciliteitenregeling. Deze faciliteiten zijn bestemd voor aanpassing van het onderwijs, extra begeleiding en studiehulp aan leerlingen in achterstandssituaties. Bovendien dienen zij voor het onderwijs in het Nederlands als Tweede Taal en voor het onderhouden van contacten met de ouders. Scholen kunnen per 1 augustus 1993 ook hun nascholingsbudget voor het OVB gebruiken en een beroep doen op het nascholingsaanbod van de landelijke overheid.

B Overig beleid van belang voor onderwijsvoorrangsgebieden

Naast de bekostiging van activiteiten op basis van de Wet regeling onderwijsvoorrangsgebieden zijn nog andere beleidsstromen van belang: de sociale vernieuwing, het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten, opvoedingsondersteuning op maat, kinderopvang en jeugd-informatie.

C Maatregelen gericht op gemeenten

Vanaf 1991 zijn aan de 26 gemeenten met de hoogste aantallen allochtone leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, voor een periode van vier jaar extra middelen ter beschikking gesteld. Dit geld is bedoeld voor de opvang van nieuwkomers uit etnische minderheidsgroepen in de leerplichtige leeftijd. Hierbij moeten de desbetreffende gemeenten in elk geval aandacht besteden aan:

- eerste opvang van leerplichtige nieuwkomers;
- vergroting van de deskundigheid van het onderwijspersoneel;
- aanpassing van het onderwijsprogramma van de betrokken scholen;
- de specifieke problematiek van allochtone meisjes.

D Maatregelen gericht op specifieke groepen

Als specifieke groepen worden aangeduid: allochtone meisjes, asielzoekers, ontheemden en woonwagenleerlingen. Voor allochtone meisjes in de leeftijd van 10 tot 16 jaar worden twee projecten aangekondigd. Voor een betere schoolloopbaan wordt het belang benadrukt van met name leerlingbegeleiding en rol doorbrekende activiteiten. Het andere project is gericht op ondersteuning bij schoolkeuze en het behalen van een beroepskwalificatie.

Ten aanzien van asielzoekers wordt hetzelfde gemeld als in de nota De OVB-draad samen weer opgepakt. Voor leerplichtige ontheemden wordt vanaf 1 augustus 1993 een onderwijsaanbod gerealiseerd dat op integratie is gericht. Het zal een intensief NT2-programma bevatten. Voorheen was het onderwijs afgestemd op datgene wat zij in het eigen

land aan onderwijs zouden hebben genoten. Maar inmiddels gaat men er in de nota van uit, dat 90% van de leerplichtige ontheemden in Nederland zal blijven.

Ten aanzien van woonwagenleerlingen wordt ongeveer hetzelfde vermeld als in de nota De OVB-draad samen weer opgepakt. Alleen de zigeunerleerlingen zijn uit de doelgroepaanduiding verdwenen.

Activiteiten vanuit O&W en WVC

Vervolgens geeft het Landelijk Beleidskader aan welke activiteiten vanuit het ministerie van O&W en dat van WVC verwacht kunnen worden. Het ministerie van O&W geeft aan leermiddelen te laten ontwikkelen op het terrein van Nederlands als Tweede Taal en Onderwijs in Eigen Taal. Verder wordt gewerkt aan een leerlingvolgsysteem voortgezet onderwijs. De ondersteuning van de onderwijsvoorrangsgebieden wordt verzorgd door de Landelijke Pedagogische Centra. In 1992 is de projectgroep NT2 uitgebreid met een projectmanagement, dat de implementatie van de uitkomsten van de projectgroep NT2 ondersteunt. Er is voorzien in een landelijke evaluatie van het OVB. Dit Landelijk Evaluatieprogramma OVB heeft tot doel inzicht te verwerven in de mate waarin de doelstellingen van het OVB worden bereikt en in de effectiviteit van werkwijzen. Het ministerie van WVC stimuleert op zijn beurt de ontwikkeling van programma's in de voor- en buitenschoolse sfeer, die gericht zijn op zowel allochtone jeugdigen als hun ouders (LBK, p.19). Het Averroès-programma Opstap, dat bestemd is voor 4- tot 6-jarige (allochtone) kinderen en hun moeders, wordt in deze context door het ministerie getypeerd als «het belangrijkste getoetste project» (p. 20). Gemeenten krijgen voor de duur van het Opstap-project, in aanvulling op de OVB-middelen, als aanjaagpremie een aflopende bijdrage van 100, 75 en 50% van de kosten. Ook voor andere leeftijdsgroepen worden door de Averroès-stichting gezinsgerichte programma's ontwikkeld in deze jaren. Daarnaast stimuleert WVC programma's voor leesbevordering, buitenschoolse aanpak en opvoedingsondersteuning voor allochtone ouders. De ondersteuningsstructuur die door WVC wordt gesubsidieerd betreft vooral de Averroès-stichting en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).

De belangrijkste trends in deze periode:

Formatie- en gebiedenbeleid

Het OVB kent gedurende de gehele onderzoeksperiode twee belangrijke, structurele pijlers: het formatiebeleid en het gebiedenbeleid. In het basisonderwijs blijft in de jaren 1989 -1997 de gewichtenregeling van kracht, en in het voortgezet onderwijs de CuMi-faciliteitenregeling.

Voor-, binnen- en buitenschoolse maatregelen

Doordat het OVB voortkomt uit het gezamenlijke initiatief van O&W en WVC, bestaat de bijbehorende aanpak enerzijds uit maatregelen voor scholen, en anderzijds uit voor- en buitenschoolse voorzieningen. De tweede categorie maatregelen is niet gericht op scholen maar op allochtone jeugdigen en hun ouders.

NT2 en eigen taalonderwijs

Een vast onderdeel van het OVB gedurende de jaren 1985 – 1997 is NT2, waarvoor de projectgroep NT2 actief is. In 1992 is de projectgroep NT2 uitgebreid met een projectmanagement, dat de implementatie van de uitkomsten van de projectgroep NT2 ondersteunt.

Het beleid ten aanzien van eigentaalonderwijs heeft in de periode 1985 –

1997 enkele wijzigingen ondergaan. In 1985 is OETC onderdeel van het OVB, met de kanttekening dat het accent gelegd dient te worden op het eigen taalonderwijs. Culturele elementen worden namelijk geacht, in de vorm van intercultureel onderwijs, onderdeel te worden van het reguliere onderwijs. In 1992 worden vanuit het OVB alleen nog faciliteiten beschikbaar gesteld voor het eigen taalonderwijs. Voor intercultureel onderwijs, dat een wettelijk voorgeschreven thema is, kunnen echter geen extra faciliteiten verkregen worden. De overheid stimuleert dat het eigen taalonderwijs, naast een zelfstandige functie, ook de functie heeft van ondersteuningstaal bij het leren van het Nederlands en bij het overige onderwijs.

Maatregelen gericht op specifieke groepen

Vanaf 1992 is sprake van OVB-maatregelen die gericht zijn op specifieke etnische groepen. In deze context wordt om extra aandacht gevraagd voor woonwagen- en zigeunerleerlingen, Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse leerlingen (van laag opgeleide ouders), Molukkers en kinderen van asielzoekers. Daarnaast is een speciale aanpak gepresenteerd voor allochtone meisjes.

Anno 1993 worden wederom asielzoekers, woonwagenleerlingen en allochtone meisjes als specifieke groepen aangeduid. Een nieuwe doelgroep lijkt te bestaan uit ontheemden. Zigeunerleerlingen blijken op hun beurt uit de doelgroepaanduiding verdwenen te zijn.

Opvang nieuwkomers door gemeenten

Vanaf 1991 stelt O&W aan de 26 gemeenten met de hoogste aantallen allochtone leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, voor een periode van vier jaar extra middelen ter beschikking. Dit geld is vooral bedoeld voor de opvang van nieuwkomers uit etnische minderheidsgroepen in de leerplichtige leeftijd. Hierdoor komen OVB-taken voor deze groep jonge allochtonen met name op het bordje van lokale overheden te liggen.

Bestuurlijke ontwikkeling

Het OVB is in 1974 geïntroduceerd door het ministerie van O&W. Vanaf dat jaar heeft het OVB altijd duidelijk op de agenda van O&W gestaan. Toch duurt het tot 1993 voordat het OVB daadwerkelijk wettelijk verankerd wordt.

Vanaf de jaren tachtig wordt het OVB beschouwd als een beleidsterrein dat tot de verantwoordelijkheid behoort van het ministerie van O&W én dat van WVC. Aan deze interdepartementale samenwerking komt in 1989 een tijdelijk einde, als WVC besluit haar aandeel in de OVB-gelden niet meer rechtstreeks aan de onderwijsvoorrangsgebieden te geven. WVC kiest voor decentralisatie van deze gelden, terwijl O&W op de oude voet blijft doorwerken. Vanaf 1992 is wederom sprake van een gezamenlijke aanpak van het OVB door O&W en WVC. Beide ministeries bepalen samen het OVB voor de jaren 1992 – 1997.

Tussen beide ministeries geldt op het terrein van OVB een globale taakverdeling. Het ministerie van O&W concentreert zich op activiteiten binnen scholen. Bij WVC staan daarentegen voor- en buitenschoolse activiteiten centraal.

Aanpalende beleidsterreinen

In het OVB wordt in 1985 gewezen op de raakvlakken met het welzijnsbeleid, het beleid in hoger en wetenschappelijk onderwijs, het onderwijs-emancipatiebeleid en de samenhang tussen onderwijsvoorrangsbeleid en beleid op het terrein van volwasseneneducatie.

In de jaren negentig worden onder meer Weer Samen naar School (WSNS), de sociale vernieuwing, opvoedingsondersteuning op maat, kinderopvang en jeugdinformatie als relevante beleidsterreinen voor het OVB beschouwd.

3.5 Effectiviteit beleidsmaatregelen

3.5.1 Voorschoolse programma's

Van het beleid gericht op voorschoolse educatie in het gezin vormen de programma's Opstap en de verbeterde versie ervan, Opstap Opnieuw, het meest centrale onderdeel. Beide programma's zijn op hun effectiviteit onderzocht. In 1987 werd gestart met de experimentele uitvoering van het Opstap-programma. Ruim voor het gereed komen van het evaluatie-onderzoek is vanaf het einde van de jaren tachtig begonnen met groot-schalige implementatie van dit programma. Uit het evaluatierapport van Eldering & Vedder (1992) kwam evenwel naar voren dat de effecten op de talige en cognitieve ontwikkeling van kinderen, evenals op de mate van ontwikkelingsstimulering in het gezin, gering waren. Wel vertonen sommige indicatoren een samenhang met intensiteit van deelname. De auteurs pleiten voor een aantal verbeteringen in de uitvoering van het programma en stellen tevens dat een «center-based» uitvoering, bijvoorbeeld via scholen, overwogen zou moeten worden. Zoals verder in hoofdstuk 4 aan de orde komt, is Opstap vanaf 1992 grondig herzien en wordt het herziene programma onder de naam Opstap Opnieuw vanaf 1996 landelijk uitgevoerd. Dit programma blijft gezinsgericht; in de late jaren negentig komen daarnaast «centrumgerichte» stimulerings-programma's, gericht op het voorkomen van onderwijsachterstand bij jonge kinderen, tot ontwikkeling.

3.5.2 Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur

Ter bevordering van het verwerven van het Nederlands is ook het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC), later Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) genoemd, een rol toegedacht (Meijnen, 2003, p. 19). De redenering daarbij was dat een zekere ontwikkeling in de moedertaal de verwerving van het Nederlands zou begunstigen. Het OALT wordt echter ook een cultuurpolitieke doelstelling toegedacht. Na de decentralisatie van het OALT naar gemeenteniveau mogen de gemeentes nu zelf kiezen of ze de OALT-middelen inzetten voor achterstandsbestrijding of voor cultuurpolitieke doelstellingen. Evaluatieonderzoek in het begin van de negentiger jaren leverde overigens geen ondersteuning voor de hypothese dat het onderwijs in eigen taal de verwerving van het Nederlands ten goede komt (NWO/BOPO reviewstudie, 2003).

3.5.3 Onderwijsvoorrangsbeleid

De evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid in de tachtiger jaren is zorgvuldig voorbereid en opgezet (Meijnen, 2003, p. 27): «Het onderzoeks-programma onder de titel Landelijke Evaluatie Onderwijsvoorrangsbeleid (LEO) bevat twee hoofdlijnen: onderzoek op landelijk niveau naar het functioneren en de effecten van beleid, en deelstudies naar specifieke aspecten van het OVB, zoals onderzoek naar de gebiedsplannen, naar de relatie tussen OVB en basiseducatie en naar de aspiraties van ouders van allochtone leerlingen. Het landelijk onderzoek wordt vormgegeven middels het LEO-cohort waarbij in meer dan 600 basisscholen de leerlingen uit de groepen 4, 6 en 8 worden getoetst en getest op taal,

rekenen en intelligentie. Voorts worden directeurs en leerkrachten bevestigd over de organisatie van de school en hun manier van lesgeven. Om de twee jaar wordt een nieuwe meting georganiseerd bij, in principe, dezelfde scholen. De LEO-metingen zijn uitgevoerd in 1988, 1990 en 1992». Dit onderzoeksprogramma heeft de mogelijkheid gecreëerd tot het plegen van meerjarige vergelijkingen van de ontwikkeling van schoolloopbanen. De analyses die met behulp van dit onderzoekprogramma gemaakt zijn, komen in paragraaf 4.5 aan bod.

Mulder (1996) heeft in haar promotieonderzoek het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) onderzocht en concludeert dat:

- de doelstellingen van het OVV door de overheid vaag zijn geformuleerd en tegenstrijdigheden bevatten;
- de formatiecomponent van het beleid een zeer zwak onderdeel vormt;
- de gebiedscomponent van het beleid aanmerkelijk sterker is dan de formatiecomponent.

Mulder heeft in haar promotieonderzoek ook de resultaten van het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst via een cross-sectionele en longitudinale vergelijking:

- De resultaten van deze cross-sectionele vergelijking «wijzen uit dat de onderlinge verhoudingen tussen de wegingsfactoren, de schooltypen en de herkomstlanden in deze periode niet veranderd zijn. Ook in 1992 blijven de taal- en rekenscore van de allochtone doelgroopleerlingen (en dan met name die van de Marokkanen en Turken) ver achter bij die van de autochtone doelgroopleerlingen. De autochtone achterstandsleerlingen halen op hun beurt weer lagere scores dan de leerlingen die niet tot de OVV-doelgroep worden gerekend. Bij alle drie de metingen presteren leerlingen, ongeacht hun wegingsfactor, op scholen zonder OVV-faciliteiten beter dan op de twee andere schooltypen. De belangrijkste oorzaak van de lagere prestaties op formatie- en gebiedsscholen is gelegen in de ongunstiger sociaal-etnische achtergrondkenmerken van de leerlingen» (p. 167).
- «De longitudinale vergelijking laat zien dat de prestaties van autochtone achterstandsleerlingen meer achterblijven bij die van de niet-achterstandsleerlingen naarmate zij verder in het basisonderwijs komen. Dat geldt voor alle leerlingen, ongeacht of ze op een formatie- of een gebiedsschool zitten of op een school zonder OVV-faciliteiten. Opvallend is dat de achterstand van allochtone leerlingen in de loop van het basisonderwijs niet verder toeneemt, maar constant blijft» (p.168).
- «Uit de analyse blijkt dat op formatie- en gebiedsscholen het negatieve effect van herkomstland op de prestaties is afgenomen en het effect van het opleidingsniveau van de ouders is toegenomen. De verschillen zijn echter nog te klein om er veel waarde aan te hechten. Toch doet het feit dat zowel bij de cross-sectionele als de longitudinale vergelijking hetzelfde beeld naar voren komt, wel vermoeden dat er een ontwikkeling is ingezet waarbij het prestatieniveau minder door het herkomstland en meer door het opleidingsniveau van de ouders wordt bepaald» (p. 168–169).

HOOFDSTUK 4 INTEGRATIEBELEID (1994–2003)

In de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» (BZK/GSI, 1998) zijn de beleidsinspanningen op het gebied van integratie en achterstandsbestrijding van de verschillende departementen in kaart gebracht. In het onderwijs wordt al lange tijd geïnvesteerd in methoden, materialen en projecten die aansluiten bij de leeren ontwikkelingsbehoeften van leerlingen met achterstanden. Tussen 1989 en 1997 liet de projectgroep NT2 veel materiaal ontwikkelen. De projectgroep ICO (1994–1998) gaf een stimulans aan het intercultureel onderwijs. De landelijke ondersteuningsinstellingen (LPC) hebben een aanbod. De procesmanagements primair en voortgezet onderwijs ondersteunen de vernieuwingen in scholen. Voortdurend wordt bijgehouden en onderzocht wat de vorderingen zijn van verschillende groepen leerlingen. Het SCP (minderhedenrapportage) en de inspectie rapporteren geregeld over de ontwikkelingen in het onderwijs, waarbij speciale aandacht uitgaat naar minderheden en achterstanden. Gemeenten worden ondersteund bij de decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid.

Omdat het lokale niveau beter in staat is om lokaal maatwerk te leveren, bijvoorbeeld door samenwerking tussen verschillende sectoren, is een aantal beleidsonderdelen in het onderwijs gedecentraliseerd. Daardoor is de gemeente een «spin in het web» geworden. Onderwijs is bijvoorbeeld onderdeel van de sociale infrastructuur van het grotestedenbeleid. Rijk en 25 gemeenten hebben per gemeente afspraken gemaakt over een meerjarig ontwikkelingsplan voor de stedelijke ontwikkeling, dat condities moet bieden voor het bestrijden van achterstanden. De gemeenten hebben daarin een regisserende rol. Zij zorgen bijvoorbeeld voor contacten tussen de scholen en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie, en voor een sluitend netwerk, waarin leerlingen worden opgevangen en doorgeleid naar een andere school of een arbeidsplaats. De gemeente kan verbanden leggen met sociale zaken (Wet Integratie Werkzoekenden WIW), het midden- en kleinbedrijf en de regionale opleidingscentra (ROC). De gemeente zorgt voor (bovenschoolse) voorzieningen waarin leerlingen tijdelijk kunnen worden opgevangen en begeleid. Dit betreft leerlingen die de schoolorde dusdanig verstoren dat zij de schoolgang van andere leerlingen hinderen. Ook de schoolbegeleidingsdiensten (SBD) vallen nu onder de regie van de gemeente. Dit biedt de mogelijkheid om met steun van de SBD lokale kennisontwikkeling en gerichte interventie tot stand te laten komen. Bovendien hebben gemeenten zeggenschap gekregen over de huisvesting van scholen. Daarnaast is de laatste jaren ook vorm gegeven aan het lokaal (preventief) jeugdbeleid, waarin de gemeente een regierol heeft.

Relevant kader voor dit onderwijskansenplan is het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA), waarmee de condities voor maatwerk op lokaal niveau zijn gecreëerd. Gemeenten hebben meer verantwoordelijkheid, maar ook meer ruimte om oplossingen op maat te kiezen.

In overleg met de schoolbesturen formuleert de gemeente een lokaal GOA-plan, dat concrete activiteiten beschrijft voor de aanpak van achterstanden. Daarbij hanteren de gemeenten het landelijk beleidskader als leidraad. In dat kader zijn zes prioriteiten aangegeven, die hier voor de volledigheid alle zes worden genoemd:

- de taalontwikkeling en de formulering van integraal taalbeleid;
- een goede afstemming tussen de voor- en vroegschoolse educatie en de basisschool;

- bestrijding van voortijdig schoolverlaten;
- het monitoren van ontwikkelingen;
- een evenredige doorstroming;
- vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen.

De sociaal-culturele component van het integratiebeleid op het terrein van onderwijs krijgt een inbedding via de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) die in 1998 van kracht wordt.

4.1 Hoofddoelstellingen

1. Het bestrijden van onderwijsachterstanden bij autochtone en allochtone leerlingen.
2. De optimale ontplooiing van alle talenten van leerlingen dichterbij brengen en de verbetering van onderwijskansen voor achterstandsleerlingen.
3. Inburgering als eerste stap van een langduriger proces van integratie.

4.2 Doelgroepen

Autochtone en allochtone kinderen met een onderwijsachterstand. Van de 1,6 miljoen kinderen in het basisonderwijs, behoren er ongeveer 450 000 tot de doelgroep van het achterstandenbeleid. Circa 250 000 daarvan zijn autochtone leerlingen uit een achterstandssituatie. De overige 200 000 leerlingen zijn van allochtone afkomst. In het voortgezet onderwijs bedraagt het aantal allochtone leerlingen 71 600.

Nieuwkomers en oudkomers: jaarlijks komen mensen naar Nederland om zich, om verschillende redenen, blijvend in Nederland te vestigen. Ons land ziet zich voor de uitdaging geplaagd hen zo snel mogelijk in staat te stellen een plek te verwerven in de Nederlandse samenleving. Inburgering is daartoe een eerste stap. Integratie is echter een langduriger proces en vereist meer dan een cursus Nederlands en maatschappij-oriëntatie. De Nederlandse samenleving biedt de nieuwkomers een kans, een opstap, van de nieuwkomers moet worden verwacht dat zij deze kans aangrijpen en daarmee investeren in hun eigen toekomst. Dit is ook in het belang van blijvende cohesie in de Nederlandse maatschappij. Naast de inburgering van nieuwkomers heeft het kabinet ook ingezet op de inburgering van migranten die reeds langere tijd in Nederland verblijven. Binnen de totale groep oudkomers worden twee specifieke doelgroepen onderscheiden, te weten: werkzoekenden en opvoeders.

4.3 Afgeleide doelstellingen

4.3.1 Onderwijskansenbeleid

1. Het verbeteren van de voorwaarden voor onderwijskwaliteit en onderwijsresultaten, gebruikmakend van de beschikbare kennis, materialen en middelen.
2. Op een actieve en intensieve wijze verspreiden van kennis, ervaring en werkwijzen die leiden tot kwaliteitsverhoging op scholen.

Deze twee doelstellingen moeten er gezamenlijk toe leiden dat scholen de eigen kwaliteitsontwikkeling beter vorm kunnen geven – ook in de toekomst.

Op basis van bovenstaande doelstellingen worden de volgende opbrengsten beoogd:

- De situatie op een aantal scholen wordt verbeterd. Het gaat om veranderingen in de schoolorganisatie en werkwijzen zodat de onderwijsprestaties van de leerlingen kunnen verbeteren.
- Voor alle betrokkenen (rijk, gemeente, de school, het schoolbestuur, de inspectie en de onderwijsverzorgingsinstellingen) zal beter zicht ontstaan op de schoolontwikkelingsprocessen die de kwaliteit van het onderwijs bevorderen en de toepassing daarvan.
- Door de actieve verspreiding en uitwisseling van kennis over kwaliteitsverbetering zal de professionaliteit van scholen worden verhoogd, mede in relatie tot het gevoerde onderwijsachterstandenbeleid.
- De inzichten die worden opgedaan door de kennisintensivering worden benut om het nieuwe landelijk beleidskader onderwijsachterstandenbeleid op te stellen en om het daarmee samenhangende landelijke ondersteuningsaanbod te organiseren en toe te spitsen.

Karsten (2003, p.150) merkt op dat in de notitie «Onderwijskansen. Ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden» van juni 2000 (TK 1999–2000, 27 020, nr. 1) voor het eerst in een officiële probleem-beschrijving van het achterstandenbeleid gesproken wordt over etnische segregatie in het onderwijs als probleem. De segregatie langs sociaal-economische lijnen zet zich volgens de notitie voort in het onderwijs «en wordt versterkt door de zogenoemde «witte» vlucht» (p.3, geciteerd door Karsten, 2003).

4.3.2 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (Landelijk Beleidskader GOA)

A. De voor- en vroegschoolse educatie

De verwachting van onderwijskundigen en beleidsmakers is dat kinderen hun startcondities bij hun intrede op de basisschool kunnen verbeteren door bepaalde interventies. Het is dus zinvol om kinderen met achterstand zo vroeg mogelijk, in de voor- of vroegschoolse periode, een inhaalslag te laten maken met gerichte voorzieningen en speciale pedagogische of onderwijskundige programma's. Op deze wijze kunnen zij hun achterstand verkleinen of geheel inlopen. Op grond van onderzoeksgegevens blijkt dat vooral allochtone kinderen, vergeleken met autochtone leeftijdgenoten, in verschillende opzichten achterlopen bij hun autochtone leeftijdgenoten. Aangezien de verwachting eveneens is dat ouders ook een belangrijke rol spelen in de versnelling van dit proces zouden de programma's tegelijkertijd aan hen aangeboden dienen te worden voor een effectieve uitwerking.

Ten aanzien van de voor- en vroegschoolse situatie formuleert het Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstandenbeleid (LBK) de volgende doelstellingen:

1. De startcondities van leerlingen bij hun intrede op de basisschool worden onder meer op het gebied van de Nederlandse taal verbeterd door:
 - a. Het tot stand brengen van samenwerkingsrelaties tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen met het oog op het voorkomen van achterstand in de ontwikkeling van kinderen; daarbij kan worden aangesloten bij de activiteiten van consultatiebureaus.
 - b. Deskundigheidsbevordering van medewerkers van kinderopvang-

- voorzieningen, peuterspeelzalen en de onderbouw van het basisonderwijs met het oog op een adequate aanpak van de onderwijsachterstanden.
2. Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:
 - a. Informatie-uitwisseling met betrekking tot toekomstige leerlingen in het basisonderwijs.
 - b. Bevordering van planmatig handelen en deskundigheid met betrekking tot educatieve activiteiten in de voorschoolse voorzieningen.
 - c. Gebruik van programma's en instrumenten voor stimulering van de (taal-)ontwikkeling bij kinderen in peuterspeelzalen.
 - d. Ondersteuning van ouders door het aanbieden van gezinsgerichte programma's.

B. Beheersing van de Nederlandse taal

Het in onvoldoende mate beheersen van de Nederlandse taal wordt gezien als een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van onderwijsachterstand van de individuele leerling. Een goede beheersing van de Nederlandse taal wordt beschouwd als een voorwaarde voor een succesvolle schoolloopbaan.

Het Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstandenbeleid (LBK) formuleert de volgende doelstellingen ten aanzien van de beheersing van de Nederlandse taal:

1. Ter bestrijding van achterstanden op het gebied van de Nederlandse taal bij allochtone en autochtone leerlingen wordt een lokaal beleid ontwikkeld in samenwerking met scholen en andere relevante instellingen. Het lokale beleid is gericht op de beheersing van de Nederlandse taal en op het wegnemen van belemmeringen daarbij.
2. Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:
 - a. Gezamenlijke eerste opvangvoorzieningen ten behoeve van de onderinstromers en zij-instromers, desgewenst met andere gemeenten.
 - b. Afstemming tussen eerste opvang en vervolgactiviteiten op het gebied van Nederlands als tweede taal (NT2) en tussen NT2-onderwijs en het reguliere onderwijs in de Nederlandse taal.
 - c. Stimulering van het gebruik van buitenschoolse programma's Nederlandse taal.
 - d. Deskundigheidsbevordering van leraren, met het oog op de eerste en vervolgoopvang.
 - e. Beheersing van de Nederlandse taal van moeders, door activiteiten in het kader van de basiseducatie en opvoedingsondersteuning.

C. Vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen

Door gedragsproblemen komen veel leerlingen met onderwijsachterstanden terecht in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze gedragsproblemen zijn vaak gerelateerd aan opvoedings- en sociaal-emotionele problematiek. Deze gedragsproblemen dienen ook onderkend te worden en evenveel aandacht te krijgen als een cognitieve leerachterstand. In dit verband zullen relaties worden gelegd tussen lokaal onderwijsbeleid en lokaal preventief jeugdbeleid, en zal gezorgd moeten worden voor de afstemming tussen de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) en die van het voortgezet (speciaal) onderwijs:

1. De verwijzing van de doelgroepleerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt zoveel mogelijk verminderd. Voor het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedings-

moeilijkheden, moeilijk lerende kinderen en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters gelden daarbij de doelstellingen van het Weer Samen Naar School-beleid als richtsnoer. Voor het voortgezet onderwijs betreft dit de doelstellingen van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs in het mavo/vbo.

2. Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:
 - a. afstemming van activiteiten ter bestrijding van onderwijsachterstand op de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School met die van het voortgezet (speciaal) onderwijs (vo-vso);
 - b. samenwerking van scholen met medische kinderdagverblijven, jeugdwelzijnsinstellingen, instellingen voor jeugdhulpverlening, politie, justitie, jeugdgezondheidszorg en de RIAGG voor de hulpverlening aan leerlingen met sociaal-emotionele problemen;
 - c. inzet en expertise uit genoemde niet-onderwijsinstellingen in het onderwijs.

D. Vermindering van de schooluitval

De groep die de meeste aandacht verdient bij het voorkomen van voortijdige schooluitval is de groep van schoolverlaters zonder startkwalificatie. Dit zijn leerlingen die niet in het bezit zijn van een vbo- of mavo-diploma of een beroepskwalificatie ten minste vergelijkbaar met het eindniveau van het primaire leerlingwezen of de korte opleiding mbo. Leerlingen met een afgeronde opleiding op het niveau van primair leerlingwezen, kort-mbo, havo of vwo, voldoen wel aan deze startkwalificatie. Gezien de specifieke problematiek van het relatief veelvuldig schoolverlaten zonder een diploma van allochtone leerlingen verdient deze doelgroep extra aandacht. Ook leerlingen met laaggeschoolde ouders zijn oververtegenwoordigd in de groep van schoolverlaters. Leerlingen die genoemde startkwalificaties niet hebben kunnen halen, staat nog de mogelijkheid open van het volgen van praktijkonderwijs of de assistentenopleiding in het secundair beroepsonderwijs.

Ten aanzien van de vermindering van de schooluitval formuleert het Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstandenbeleid (LBK) de volgende doelstellingen:

1. Jaarlijks wordt in samenwerking met de lokale partner het aantal voortijdige schoolverlaters zoveel mogelijk verminderd.
2. Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:
 - a. stroomlijning van de aansluiting basisonderwijs en voortgezet onderwijs;
 - b. informatie-uitwisseling over leerlingen;
 - c. afstemming van activiteiten met die in het kader van de regionale meld- en coördinatie functie;
 - d. samenhang met de regionale ontwikkelingen in het kader van vernieuwd voorbereidend beroepsonderwijs en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs.

E. Evenredige deelname aan het onderwijs

Doel van het onderwijsachterstandenbeleid is de deelname van de doelgroepleerlingen aan de verschillende vormen van voortgezet onderwijs, secundair beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs zodanig te vergroten dat deze evenredig is aan de deelname van leerlingen die niet tot de doelgroep behoren van het achterstands-onderwijs. Lokaal worden initiatieven ontwikkeld om de deelname van doelgroepleerlingen aan vormen van voortgezet, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs meer te laten sporen met de leerloopbaan van vergelijkbare leerlingen die niet tot de doelgroep behoren.

F. Monitoring

Voor opstelling, evaluatie en bijstelling van het beleid ter bestrijding van achterstanden in het onderwijs is het noodzakelijk de resultaten van het lokale beleid te volgen. Registratie van die basisgegevens zal steeds meer verfijnd en geoptimaliseerd dienen te worden.

Lokaal komt registratie tot stand van ten minste:

- a. de instroom, doorstroom en uitstroom van (doelgroep)leerlingen in scholen voor basisonderwijs, voor (voortgezet) speciaal onderwijs, voor voortgezet onderwijs, voor secundair beroepsonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs;
- b. de verwijzing naar het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs;
- c. het verzuim en de uitval van leerlingen in het onderwijs.

4.3.3 Brede scholen

Het kabinet ziet het ontstaan van brede scholen als een veelbelovende ontwikkeling (Staatssecretarissen OCenW en VWS, 2000). De kansen die er liggen om de voorzieningen die zich richten op kinderen en jongeren beter op elkaar te laten aansluiten verdienen te worden ondersteund en bevorderd; het elan en de dynamiek die op lokaal niveau zijn losgekomen mogen zich gesteund weten en voelen door de rijksoverheid. In het Regeerakkoord worden de mogelijkheden die het concept van de brede school inhouden onderkend, met de aantekening dat dit niet mag leiden tot taakverzwaring van leerkrachten.

Bij de bredeschoolontwikkeling gaat het om het organiseren van praktische samenhang tussen school en omgeving binnen bestaande beleidskaders. De resultaten die bij de doelgroep (kinderen, jongeren) nagestreefd worden zijn neergelegd in de te onderscheiden onderdelen van het rijksbeleid. De voor de brede-schoolontwikkeling meest relevante intersectorale beleidskaders zijn het gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid (GOA), het voortijdig schoolverlatenbeleid, het integratiebeleid («Kansen krijgen, kansen pakken»), het lokaal jeugdbeleid, het grotestedenbeleid (GSB), het veiligheidsbeleid (IVP, Justitie in de Buurt, Jeugd en Veiligheid/Van Montfrans), het kinderopvangbeleid en beleid Arbeid en zorg (commissie Dagindeling), het jeugdparticipatiebeleid, de provinciale en regionale preventieve en curatieve jeugdzorg, het sportbeleid (waaronder Jeugd in Beweging en het breedtesportbeleid), het cultuurbeleid (waaronder Cultuur en School), het (jeugd) gezondheidsbeleid (waaronder consultatiebureau en jeugdarts). Scholen en welzijnsinstellingen hebben daarnaast respectievelijk met het onderwijs- en het welzijnsbeleid van doen. De steun aan de bredeschoolontwikkeling is opgenomen in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). In het kader van het jeugdbeleid is met de VNG overeengekomen dat als onderdeel van het VNG-project Lokaal Jeugdbeleid gemeenten in hun regie- en beleidsontwikkende rol ten aanzien van brede scholen zullen worden gesteund.

De veelheid van ambities van genoemde intersectorale beleidskaders, bevat voor de school en haar bondgenoten een aantal prioritaire doelstellingen:

- Vergroting van de deelname van het aantal jonge kinderen in achterstandssituaties aan kwalitatief goede programma's voor voor- en voegschoolse educatie, opdat anderstalige leerlingen zo jong mogelijk Nederlands leren.
- Voorkomen en bestrijden van het voortijdig schoolverlaten.

- Het bevorderen van de veiligheid voor en door kinderen, in en om de school en in de buurt.
- Het realiseren van longitudinale en intersectorale samenhang in het aanbod aan kinderen en jeugdigen, van 0 – 18 jaar (vergelijk ook de visie op Jeugdbeleid, BANS-afspraken december 1999).
- Vergroten van de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen en jongeren.
- Snelle onderkenning en behandeling van kinderen die zijn aangewezen op de expertise van de jeugdzorg.

De genoemde beleidskaders geven volgens de brief van de staatssecretarissen van OCenW en VWS (2000) ook in bestuurlijke zin uitdrukking aan de andere sturingsfilosofie die de Kamer met de nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» (ministerie van BZK, 1999) is voorgelegd. Maatschappelijke vraagstukken zijn in toenemende mate complex en onderling afhankelijk. Zij vragen om een intersectorale benadering, en om een andere sturingsrelatie tussen Rijk en gemeenten. Het sleutelwoord is decentralisatie, minder centrale sturing, meer aandacht voor de procesarchitectuur (horizontalisering van de beleidsvorming) en mét gemeenten in plaats van tegenover gemeenten.

4.3.4 Inburgering

Inburgering van nieuwkomers is een eerste stap op weg naar integratie. Integratie echter is een langduriger proces, dat meer vereist dan een cursus Nederlands en maatschappij-oriëntatie. De Nederlandse samenleving biedt de nieuwkomers een kans, een opstap, van de nieuwkomers moet worden verwacht dat zij deze kans aangrijpen en daarmee investeren in hun eigen toekomst. Dit is ook in het belang van blijvende cohesie in de Nederlandse maatschappij.

Een substantieel deel van de groep zogenaamde oudkomers verkeert in een achterstandspositie, die met behulp van een inburgeringstraject kan worden verbeterd. In het Regeerakkoord 1998 is dit oudkomersbeleid expliciet opgenomen als intensivering ten opzichte van de reguliere educatie (NT2), die in Nederland verblijvende migranten reeds konden krijgen en waarvan per jaar zo'n 100 000 personen met een etnische achtergrond gebruikmaakten. Gezien de grote omvang van de doelgroep oudkomers (naar schatting tussen de 100 000 of meer personen) en de ondoorzichtige samenstelling daarvan, is gekozen voor een gerichte en taakstellende aanpak van de inburgering van oudkomers. Die aanpak heeft tot gevolg dat de beschikbare middelen zijn toebedeeld aan de gemeenten waar de problematiek het grootst is, namelijk de G25, en aan nog eens 17 gemeenten die 7% of meer etnische minderheden in hun populatie hebben (G17).

4.4 Beleidsmaatregelen

4.4.1 Onderwijskansenbeleid

Scholen en leerlingen staan centraal

Het zwaartepunt van de maatregelen uit het actieprogramma ligt bij de afzonderlijke scholen. De maatregelen gaan twee kanten uit: er komt een «schoolspecifieke» aanpak, in eerste instantie voor circa 100 scholen in de vier grote steden, en tegelijkertijd komen er extra faciliteiten voor alle scholen met leerlingen uit achterstandssituaties. Deze breedtestrategie is nodig om de onderwijskansen voor de betrokken leerlingen snel te

verbeteren. Achtergrond voor de schoolspecifieke strategie is het gegeven dat scholen tot sterk uiteenlopende resultaten komen, ook als de randvoorwaarden vergelijkbaar zijn. Die verschillen kunnen alleen worden aangepakt als het onderwijs en de onderwijsorganisatie in de afzonderlijke school tot in detail inzichtelijk worden gemaakt. Deze gegevens zijn de basis voor concrete acties om problemen van de scholen aan te pakken.

De schoolspecifieke aanpak

Het actieprogramma voor onderwijskansenscholen gaat van start in de vier grote gemeenten, op circa 100 scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Er lopen besprekingen met de zogenoemde G21, aangevuld met andere gemeenten die meer dan 100 000 inwoners hebben, om de schoolspecifieke aanpak naar deze steden te verbreden. De Tweede Kamer zal geïnformeerd worden over de wijze waarop het onderwijskansenbeleid wordt uitgebreid naar andere gemeenten. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan kinderen van asielzoekers. Tegelijkertijd bevat de onderwijskansenaanpak maatregelen voor alle onderwijskansenscholen. Die komen in de volgende paragraaf aan de orde. De vier grote steden inventariseren momenteel welke scholen voor het actieprogramma in aanmerking komen. In een convenant leggen het Rijk en de vier grote steden vast wat de wederzijdse inspanningsverplichtingen inhouden. Dit convenant brengt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten in het onderwijskansenbeleid tot uitdrukking. Gemeenten maken afspraken met schoolbesturen over hun gezamenlijke inspanningen om de onderwijsprestaties van leerlingen te verbeteren en de scholen leggen hun voornemens vast in een schoolontwikkelingsplan. De rapportages uit het integraal en regulier schooltoezicht van de onderwijsinspectie zijn de basis voor de diagnose van de problemen op deze scholen. De rapporten van de inspectie zijn dus van cruciaal belang voor het schoolontwikkelingsplan. Gemeenten en Rijk willen deze schoolspecifieke aanpak krachtig stimuleren. Daarvoor wordt een Bestuurlijk Overleg Onderwijskansen ingesteld. Dit overleg bestaat uit de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de verantwoordelijke wethouders van de vier grote gemeenten. Voor een adequate coördinatie van het kansenbeleid in de vier grote steden wordt een Task-force in het leven geroepen. Daarnaast ondersteunen de landelijke en lokale ondersteuningsinstellingen de onderwijskansenscholen. Om de aanpak te versterken en te intensiveren stemmen deze hun aanbod af op de specifieke vragen van individuele scholen. Verder komen er een expertise-netwerk en een website «onderwijskansen» (kennisnet – gemnet), waar scholen en gemeenten terecht kunnen voor advies en ondersteuning.

De aanpak voor alle scholen met veel achterstandsleerlingen

De onderwijskansenaanpak bevat tegelijkertijd een scala aan maatregelen voor degenen die het onderwijskansenbeleid in de praktijk moeten brengen op scholen met veel achterstandsleerlingen. In hoofdlijnen gaat het om de volgende maatregelen.

Taal

Een goede beheersing van de Nederlandse taal is essentieel voor de onderwijskansen van allochtone leerlingen. Scholen met veel anderstalige leerlingen komen vaak in de knel, omdat ze veel tijd moeten besteden aan kernvakken, maar tegelijkertijd alle kerndoelen moeten nastreven. Vanwege de huidige afschrijvingstermijnen van leermiddelen gebruiken niet alle scholen de modernste methoden. Vanaf 2001 kunnen de scholen voor primair onderwijs die er niet in slagen alle kerndoelen te realiseren,

prioriteit geven aan taal, rekenen en sociale competenties. Bovendien komt extra geld beschikbaar waarmee scholen met 70% of meer leerlingen uit achterstandsgroepen eenmalig hun taalmethoden versneld (in vijf jaar) kunnen afschrijven. Verder komen de producten die het Expertisecentrum Nederlands ontwikkelt voor de basisscholen, versneld ter beschikking voor scholen met veel allochtone leerlingen. De extra investering in voor- en vroegschoolse educatie moet kinderen een goede start geven om voldoende taalvaardigheid te verwerven.

Grootschalige invoering van voor- en vroegschoolse educatie

De voor- en vroegschoolse periode is een zeer essentiële fase in de ontwikkeling van kinderen. Een grote groep kinderen begint aan het basisonderwijs met een achterstand en die lopen ze later niet meer in. Het kabinet wil deze kinderen vanaf twee jaar stimuleren in hun cognitieve, talige en sociale ontwikkeling. Deze ambitie past in het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en is vastgelegd in het BANS-akkoord. Het beleid om kwaliteitsprogramma's in te voeren voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) wordt geïntensiveerd. Dit beleid is ingezet met de regeling van april 2000 (20 miljoen gulden op basis van de motie Melkert, september 1999). Veertig miljoen extra en een beduidend structurele uitbreiding komt beschikbaar om de implementatie van deze programma's te versterken. Doel is een sluitende aanpak te realiseren voor 0- tot 6-jarigen en alle achterstandsleerlingen te bereiken met intensieve VVE-programma's. Van rijkszijde is daarvoor een inzet van 400 miljoen gulden nodig. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal worden overlegd over een ambitieuze maar realistische fasering van het uitvoeringstraject. Er worden maatregelen getroffen om de keten van voorzieningen voor jonge kinderen te versterken, te beginnen bij de signalerende functie van het consultatiebureau. Gemeenten, scholen en voorschoolse voorzieningen zullen intensief worden begeleid en ondersteund zodat ze goede programma's voor voor- en vroegschoolse educatie kunnen invoeren en kunnen werken aan een sluitende aanpak van onderwijsachterstanden. De extra impuls voor voor- en vroegschoolse educatie draagt zo bij aan de vorming van brede scholen.

Voorrang voor informatie- en communicatietechnologie

Informatie- en communicatietechnologie (ict) biedt goede mogelijkheden om het onderwijs meer toe te spitsen op verschillen tussen leerlingen. Op een school met veel achterstandsleerlingen zijn die verschillen groter dan op andere scholen, omdat de leerlingpopulatie er veel heterogener is. Daarom worden de basisscholen met veel achterstandsleerlingen versneld aangesloten op kennisnet. Bovendien krijgen deze scholen extra middelen om computers of educatieve programma's aan te schaffen.

Inrichting leer-werktrajecten

Gemeenten, regionale opleidingscentra (roc's), het bedrijfsleven en de scholen voor voortgezet onderwijs maken afspraken over de inrichting van leer-werktrajecten in het vmbo. Gemeenten spreken met scholen af de ervaringen met leer-werktrajecten te gebruiken om voor een heterogene groep binnen de basisberoepsgerichte leerweg een meer variabel aanbod te scheppen. Daarin worden naast de diplomatrajecten ook beroepsvoorbereidende leer-werktrajecten aangeboden. Het aanbod moet voorkomen dat leerlingen ongekwalificeerd de arbeidsmarkt betreden. Scholen en gemeenten maken afspraken met regionale opleidingscentra en het bedrijfsleven om de juiste leerwerktrajecten vorm te geven.

Doorstroom naar havo/vwo
Gemeenten maken met basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs afspraken om de doorstroom naar havo/vwo te bevorderen.

Leraren

Leraren die nu op onderwijskansenscholen werken, krijgen extra coaching aangeboden. Leerkrachten die op onderwijskansenscholen willen werken, kunnen vanaf het schooljaar 2001–2002 terecht bij een initiële en post-initiële opleiding voor onderwijs op onderwijskansenscholen. De pabo-differentiatie «lesgeven op achterstandscholen» krijgt een dual karakter, zodat studenten studeren én werken op onderwijskansenscholen. Er is inmiddels een budget van 50 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor knelpunten in de personeelsvoorziening op scholen in het primair en voortgezet onderwijs met veel allochtone leerlingen.

Peuterspeelzaalleidsters

Een professionele aanpak in de voor- en vroegschoolse periode vraagt gekwalificeerd personeel. Op hbo-niveau zijn al opleidingsmogelijkheden ontwikkeld voor peuterspeelzaalleidsters. Om het aanbod van gekwalificeerd personeel in de voor- en vroegschoolse periode te vergroten wordt voor peuterleidsters een gespecialiseerde opleiding op mbo-niveau ontwikkeld.

Ouders

Ouders zijn een belangrijke factor voor schoolsucces van hun kinderen. Samen met Forum zet OCenW een campagne op om allochtone ouders uit achterstandsgroepen te doordringen van het belang van deelname aan voorschoolse voorzieningen en vroege inschrijving op de basisschool. Tegelijkertijd worden ouders gestimuleerd om zelf deel te nemen aan educatieve activiteiten.

Met het actieprogramma «Aan de slag met onderwijskansen» wordt in 2000 gestart. Daarvoor is 10 miljoen gulden beschikbaar gesteld in de Voorjaarsnota. Vanaf 2001 komen beduidend meer structurele middelen ter beschikking. Het actieprogramma moet het achterstandenbeleid intensiveren, waarvoor structureel circa 1,1 miljard ter beschikking is. Het beleid voor voor- en vroegschoolse educatie wordt door VWS en OCenW gezamenlijk vormgegeven. Hiervoor is, naast de recente investering van 20 miljoen structureel en 5 miljoen incidenteel, voor het jaar 2000 nog eens 40 miljoen extra beschikbaar. Vanaf 2001 zal een structureel beduidende uitbreiding plaatsvinden.

4.4.2 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

Per 1 augustus 1998 is de Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) in werking getreden. Voorheen was het Onderwijsvoorrangbeleid vanuit de rijksoverheid van kracht. Het beleid is nu gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het nieuwe beleid is gebaseerd op het uitgangspunt dat de gemeente de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen goed kan overzien en kan zorgen voor maatwerk, toegespitst op de lokale situatie.

Gemeenten die meer dan 250 000 gulden voor het onderwijsachterstandenbeleid ontvangen, dienen een onderwijsachterstandenplan op te stellen dat in overeenstemming is met het landelijk beleidskader. Het huidige landelijk beleidskader is opgesteld voor de periode 1998–2002. Het bevat doelstellingen voor het onderwijsachterstandenbeleid dat gemeenten en scholen moeten uitvoeren (zie paragraaf 4.3.2).

4.4.3 Brede School

Het instrumentarium waarover het Rijk beschikt om de ontwikkeling van de brede school te ondersteunen omvat regelgeving, voorlichting, facilitering, de inzet van landelijke steunfuncties, monitoring en onderzoek (Staatssecretarissen van OCenW en VWS, 2000). Daarnaast wil het kabinet een rol vervullen in de dialoog over de koers en de toekomst van de brede school. In deze dialoog speelt de vraag naar kansen en risico's en het op effectieve wijze benutten van succesformules om hiermee om te gaan een centrale rol.

Lopende initiatieven

Bij de bredeschoolontwikkeling bleek een sterke behoefte aan uitwisseling van ervaringen, zicht op goede voorbeelden, communicatie met deskundigen en collega-initiatiefnemers. De overweldigende belangstelling voor conferenties over de Brede School (tijdens de NOT, de twee NIZW-conferenties) getuigt daarvan. Dit vormgeven en organiseren vergt impulsen die niet of nauwelijks van individuele gemeenten of besturen kunnen worden verwacht. Om hierin te voorzien zijn de volgende beleidsinitiatieven genomen:

Regelgeving en resultaatsafspraken

- Met de decentralisatie van het welzijnsbeleid, het GOA-, OALT-, en onderwijshuisvestingsbeleid en van de financiering van de schoolbegeleidingsdiensten is beleidsruimte op het lokale niveau gecreëerd. Voor GOA geldt dat door de bundeling van de middenstromen tot één GOA-budget een aanzienlijke deregulering heeft plaatsgevonden.
- De brede school in GSB: de brede school is als ambitie overeengekomen in het doorstartconvenant Grote Stedenbeleid. De meerjarige ontwikkelingsplannen van de G25 zijn op de vertaling van die ambitie naar het lokale beleid bezien. Gebleken is dat de brede school in nagenoeg alle meerjarige ontwikkelingsplannen is opgenomen.
- Voor- en vroegschoolse educatie: peuterspeelzaal en basisschool vormen in veel gemeenten reeds belangrijke samenwerkingspartijen in bredeschoolverband. Deze samenwerking wordt met het oog op tijdige en kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie bevorderd. Doel is de deelname aan kwalitatief goede voor- en vroegschoolse programma's door kinderen in achterstandsituaties in risicowijken te verhogen. Ook deze ambitie is opgenomen in het doorstartconvenant GSB. Het blijkt dat bijna alle betreffende gemeenten in hun meerjarige ontwikkelingsplannen inmiddels concrete ambities hebben geformuleerd. Ter ondersteuning van de lokale beleidsontwikkeling, intensivering van de nascholing en de implementatie van succesvolle programma's worden maatregelen getroffen.
- Het kabinet heeft met de mede overheden in het kader van BANS afspraken gemaakt over criteria voor goed jeugdbeleid. De criteria vormen een ondersteuning voor de kritische succesfactoren van de brede school.
- Het kabinet heeft structureel extra middelen uitgetrokken voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten (VSV). In het plan van aanpak VSV, dat in 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt het beleid VSV beschreven. Bestrijding van VSV is ook een belangrijk aandachtspunt in het GSB.

Ondersteuning, communicatie en onderzoek

- Het stimuleren van samenwerking tussen landelijke ondersteuningsinstellingen, verenigd in het Transferpunt De Brede School (PMPO,

PMVO, NIZW, FORUM, LPC, SARDES). Doel is samenhang aan te brengen in het ondersteuningsaanbod. Op basis van een door de ondersteuningsinstellingen op te stellen plan van aanpak zal worden bezien of nadere maatregelen door het kabinet nodig zijn.

- Het stimuleren van de interactie van bestuurlijk betrokkenen door middel van de bekostiging van een interactieve website (www.bredeschool.net). De website biedt vooral inzicht in de bestuurlijke aanpak binnen de verschillende gemeenten en in relevante beleidsontwikkelingen op rijksniveau. De website is interactief: er kan over en weer gereageerd worden op de ontwikkelingen.
- Onderzoek: er heeft een inventarisatie plaatsgevonden, die een momentopname biedt van de beleidsontwikkeling in veel gemeenten. Uit deze inventarisatie is een aantal cases gekozen voor een diepteonderzoek.
- Het kabinet draagt via cofinanciering bij aan gerichte voorlichting aan gemeentelijke bestuurders door de VNG. In de loop van 2000 zullen daartoe een brochure en een video verschijnen.
- Het kabinet financiert het VNG-project Lokaal jeugdbeleid. Dit project omvat tevens de inspanningen die zich richten op Jeugd en Veiligheid. Op deze wijze is een solide ondersteuningsfunctie gecreëerd. Dit project is in november 1999 van start gegaan en richt zich op de ondersteuning van gemeenten bij het ontwikkelen van lokaal jeugdbeleid, in het verlengde van de initiatieven van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (OLPJ, 1995–1998). Onderdeel daarin is onder meer het thema «relatie lokaal onderwijsbeleid en lokaal jeugdbeleid, waaronder de bredeschool».
- Experimenten brede school, gefinancierd door het Projectbureau Dagindeling.

Financiering

De bestaande (gedecentraliseerde), voor de bredeschoolontwikkeling aan te wenden, budgetten zijn:

- Het Gemeentefonds (GF) (waarin ondergebracht de gedecentraliseerde middelen welzijnsbeleid).
- GOA-middelen en gewichtengelden. Ter ondersteuning van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (waaronder de kosten voor de interactieve website voor bestuurlijke betrokkenen) is per jaar 0,8 mln. uitgetrokken.
- Middelen voor schoolbegeleidingsdiensten.
- Fonds Sociale Integratie en Veiligheid GSB, waarin ondergebracht de middelen voor voortijdig schoolverlaten en de Van Montfransmiddelen voor de G25.
- Kinderopvangmiddelen.

Nieuwe initiatieven

Het Kabinet zal in aanvulling op lopende initiatieven de ontwikkeling van brede scholen van nieuwe impulsen voorzien:

Regelgeving en resultaatafspraken

- Overleg met gemeenten heeft niet geleid tot identificatie van knellende regelgeving. Dienen zich knelpunten in de landelijke wet- en regelgeving aan, dan zal het Rijk zich inspannen deze te bestrijden. VWS en OCenW zullen in overleg met in ieder geval BZK/GSI bezien hoe knelpunten in de uitvoeringspraktijk snel geïnventariseerd en waar nodig door aanpassing van regelgeving verholpen kunnen worden.
- Teneinde scholen met meer dan 70% 1.9 leerlingen beter toe te rusten voor de uitdagingen waar zij voor staan zal de vorming van een

onderling netwerk worden bevorderd. Voor een beperkte groep van deze scholen zullen maatwerkarrangementen worden getroffen.

- Voorbereiding landelijk beleidskader GOA 2002: mede op basis van de evaluatie van het vigerende beleidskader zullen resultaatverplichtingen met het oog op het realiseren van samenwerking en het bereiken van resultaten dienen te worden aangescherpt. Dit betreft in ieder geval de prioriteit voor taal en de deelname aan voor- en vroegschoolse programma's.
- In de monitoring en evaluatie van het grotestedenbeleid zal – gelet op de ambities ten aanzien van de brede school in de meerjarige ontwikkelingsprogramma's van de steden – de brede school worden opgenomen.

Ondersteuning, communicatie en onderzoek

- Het Transferpunt De Brede School is gevraagd een plan van aanpak op te stellen waarin zichtbaar moet worden welke ondersteuningen en ontwikkelingstaken landelijk kunnen worden aangeboden.
- De bredeschoolontwikkeling krijgt prioriteit in de programmering van de landelijke ondersteuningsinstellingen van onderwijs en welzijn.
- Gelet op de dynamiek bij het totstandbrengen van brede scholen zal er met regelmaat inventariserend onderzoek worden aanbesteed. Daarnaast zullen dieptestudies ten aanzien van kritische succesfactoren nodig blijven om de kennis over het optimale benutten van deze factoren te vermeerderen.
- Bij het procesmanagement primair onderwijs zal een procesmanager School en Omgeving worden aangesteld.
- Het kabinet presenteert een gespreksagenda over kansen en risico's bij de bredeschoolontwikkeling, met als doel zowel praktijkervaringen als bestuurlijke opvattingen aan elkaar te toetsen, en succesvolle aanpakken een snelle verspreiding te geven. Over deze dialoog zal in 2001 aan de Kamer worden gerapporteerd.

Financiering

- Een bredeschoolaanpak betekent: het bestaande werk anders organiseren, een manier om bestaande activiteiten van diverse instellingen beter op elkaar te laten aansluiten ten behoeve van de ontwikkelingskansen van kinderen. Het gaat dus om activiteiten die in principe al worden gefinancierd. De regierol van de gemeente betreft ook financiële regie. De gemeente kan – op basis van een lokaal beleidsplan – de eerder genoemde financiële bronnen bij elkaar brengen. Er is dan ook niet voorzien in additionele financiële ondersteuning van lokale bredeschoolontwikkelingen die de uitvoering betreffen.
- Wel zal de mogelijkheid om in de risicowijken van Nederland vooreen vroegschoolse programma's aan te bieden aan die kinderen die anders met grote achterstand het basisonderwijs betreden worden verruimd. Het kabinet heeft hiertoe in aanvulling op de bestaande middelen (als extra) uitgetrokken: 5 mln. éénmalig voor het jaar 2000 en 20 mln. structureel (motie Melkert). OCenW treft in overleg met VWS – gekoppeld aan GOA – een regeling.
- De gemeentelijke regierol wordt ondersteund via het door VWS en BZK gefinancierde VNG-project Lokaal jeugdbeleid (1999–2002).
- Voor versterking van de communicatie, ondersteuning en onderzoek is in het bestedingsplan 2000 van OCenW 0,4 mln. gereserveerd (dit in aanvulling op de middelen beschikbaar voor de ondersteuning van GOA (0,8 mln.), waaronder de kosten voor de interactieve website voor

bestuurlijk betrokkenen). Door VWS is naast de middelen voor het VNG-project Lokaal jeugdbeleid voor het jaar 2000 0,2 mln. gereserveerd.

4.4.4 Inburgering

In 1998 is met de inwerkingtreding van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) de uitvoering van de inburgering van nieuwkomers door de gemeenten ter hand genomen en is een beleid ingezet tot inburgering van hen die al langer in Nederland zijn, de zogenoemde oudkomers. Daarbij is prioriteit gegeven aan die oudkomers die het Nederlands niet of onvoldoende beheersen en daardoor een achterstand hebben tot de arbeidsmarkt dan wel als opvoeder niet kunnen bijdragen aan het voorkomen van een taalachterstand bij hun kinderen. (Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 2002). «In de periode 1998–2002 zijn, naast de al bestaande reguliere educatiemiddelen, ook specifieke middelen voor oudkomers beschikbaar gesteld om een groter deel van deze groep oudkomers een inburgeringstraject te kunnen aanbieden. De potentiële groep oudkomers die een taalachterstand heeft is nog groot. De specifieke middelen voor de oudkomers zijn in de afgelopen vier jaar verhoogd van 5,6 miljoen euro in 1999 tot 96,5 miljoen euro in 2002. In totaal kunnen hierdoor nu 54 gemeenten een specifiek oudkomersbeleid voeren en een steeds grotere groep oudkomers inburgeren. De uitvoering van dit specifieke beleid bleek in de praktijk echter nog de nodige problemen op te leveren. Er waren wachtlijsten voor oudkomers, de uitval was groot, er kon onvoldoende maatwerk worden geleverd in de cursus en het beoogde niveau kon vaak niet worden bereikt. Daarnaast vergde de uitvoering van het inburgeringsbeleid van de gemeenten een zware regievoering als het ging om het combineren van inburgeringsbeleid met ander beleid, zoals werk, scholing en educatie, opvoedingsondersteuning, kinderopvang etc. Het kabinet heeft vervolgens een Task Force ingesteld om de gemeenten tijdelijk te ondersteunen bij de verbetering van de uitvoering van het beleid, om de wachtlijsten weg te werken en om een model te maken voor de informatievoorziening tussen rijk en gemeenten en tussen gemeenten en uitvoeringsinstellingen (ROC's)» (Ibidem p.1–2).

In de derde voortgangsrapportage meldt de Minister voor Vreemdelingenzaken en integratie (2003) dat de «uitvoering van het inburgeringsbeleid goed op stoom is gekomen. (...) Geconstateerd kan worden dat veel gemeenten zich zeer bewust zijn geworden van het belang van een snelle en goede inburgering van hun burgers. Rotterdam is daar een goed voorbeeld van. Via het Deltaplan inburgering wordt de komende jaren flink geïnvesteerd in een versnelde inburgering van oudkomers. Dit wordt gestaafd door de ervaringen van de Taskforce Inburgering. De Taskforce Inburgering rondt (...) de werkzaamheden af. Tweeënhalf jaar lang zijn de gemeenten volop ondersteund bij de uitvoering van inburgering en zijn de knelpunten rond inburgering aangepakt. Dat heeft zijn effect gehad bij gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties in de vorm van bestuurlijke en politieke aandacht en concrete verbeteringen. Na 1 januari 2003 zal de ondersteuning worden voortgezet in een relatief kleine projectorganisatie en zal de ontwikkelde kennis en ervaring via het zogenaamde kenniscentrum Integratie Etnische Minderheden worden verspreid» (p.1).

4.5 Effectiviteit beleidsmaatregelen

4.5.1 Onderwijskansenbeleid

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer (1998)

De Algemene Rekenkamer heeft vijf regelingen onderzocht waarmee het ministerie van OCW aan scholen in het voortgezet onderwijs jaarlijks f122 mln. aan extra faciliteiten biedt voor het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden. Het zijn: Onderwijs eigen taal voortgezet onderwijs (OET), Formatierekeneenheden culturele minderheden en anderstalige leerlingen voortgezet onderwijs (CuMi), Visueel of auditief gehandicapte leerlingen voortgezet onderwijs (VIAU), Regionale samenwerkingsverbanden (voortgezet) speciaal onderwijs -voortgezet onderwijs ((v)SO-VO), Landelijk beleidskader onderwijsvoorrang 1993–1997 (OVB). Via een enquête probeerde de Algemene Rekenkamer zich een beeld te vormen van de doelrealisatie van de onderzochte regelingen. De Rekenkamer ging ervan uit dat de minister inzicht moet kunnen hebben in de resultaten van de onderzochte regelingen om op sectorniveau te kunnen monitoren en om zo nodig het bevoegd gezag van de scholen te kunnen aanspreken op de hun toegekende verantwoordelijkheden. De minister moet de voorwaarden daartoe scheppen in de desbetreffende regelingen en in de opzet van de verantwoordings- en toezichtsstructuur. De scholen moeten de wettelijke rapportage- en verantwoordingsplicht naleven en er voor zorgen dat de verantwoording en rapportage ook inhoudelijk spoort met de functie die de wetgever daaraan heeft toebedacht. De scholen moeten jaarlijks een schoolwerkplan en een jaarverslag uitbrengen. Uit de enquête bleek dat een aanzienlijk deel van de scholen in deze documenten geen aandacht besteedt aan de wijze waarop faciliteiten van de regelingen worden gebruikt.

De Rekenkamer concludeert uit haar onderzoek dat de minister van OCW niet alle noodzakelijke voorwaarden heeft gecreëerd om op het niveau van de individuele scholen zicht te krijgen op de resultaten die worden behaald met de vijf onderzochte regelingen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. De doelstellingen van de regelingen waren niet concreet genoeg geformuleerd. De schoolwerkplannen en jaarverslagen van de scholen waren ontoereikend om zicht te krijgen op de resultaten die de scholen behaalden met de onderzochte regelingen en om deze goed te kunnen monitoren. De verantwoordelijkheidsverdeling voor de sturing van het beleid op resultaten en de bewaking van de kwaliteit van de scholen hangt af van nog te nemen (wettelijke) maatregelen. De minister maakte beperkt gebruik van de aanwezige informatie over het bereik van de doelgroep of de doelstelling. Ongeveer 60% van de scholen was positief over de vermindering van de onderwijsachterstand. De Rekenkamer vindt dit percentage teleurstellend.

NWO/BOPO Reviewstudie (2003)

In zijn analyse van ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen komt Tesser (2003) in de NWO/BOPO reviewstudie tot de volgende conclusie: «De mate van achterstand hangt negatief samen met het schoolgemiddelde. Dit wil zeggen dat op scholen waar de gemiddelde prestaties hoger zijn de achterstand van de leerlingen uit de minderheden ten opzichte van de autochtone leerlingen kleiner is dan op scholen met een lager prestatiegemiddelde. Dit resultaat is niet zonder praktische betekenis. Er zijn argumenten aan te ontlenuen om beleid toe te spitsten op verhoging van de onderwijskwaliteit van slecht presterende scholen, zoals nu gebeurt in het Onderwijskansenplan. Te

verwachten is dat een verhoging van het prestatiegemiddelde ook de verschillen tussen allochtone en autochtone leerlingen zal verminderen.» (p.76).

4.5.2 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft een kwantitatief onderzoek verricht naar het GOA-beleidsproces op lokaal niveau, en wel naar de totstandkoming, de inhoud en de organisatie van het onderwijsachterstandenbeleid (Turkenburg, 1999). Redmond (2002) heeft in aanvulling op het SCP-onderzoek een kwalitatief onderzoek verricht bij zes gemeenten.

Uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat er over het algemeen een specifieke dynamiek is tussen landelijk beleid met de bijbehorende globale richtlijnen of kaderlijnen en het lokaal sociaal beleid (Turkenburg, 1999). Het Landelijk beleidskader onderwijsachterstandenbeleid is het richtinggevend kader voor het onderwijsachterstanden- c.q. onderwijskansenbeleid. De verantwoordelijkheden van schoolbesturen en gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid zijn vastgelegd in een aantal wetten en regelingen, zoals de Wet op het primair onderwijs. Deze wet- en regelgeving bepaalt ook de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen en tussen gemeenten en rijksoverheid. Gemeenten ontvangen de algemene rijksmiddelen en scholen en hun besturen de schoolgebonden middelen. Iedere vier jaar wordt beoordeeld of de doelstellingen van het landelijk beleidskader niet aan relevantie hebben ingeboet. Conform de uitgangspunten van decentralisatie en deregulering bieden de wetten en regelingen gemeenten en schoolbesturen ruimte voor een nadere invulling, binnen de marges van het lokaal sociaal beleid. Planplichtige gemeenten nemen het landelijk beleidskader als uitgangspunt en selecteren hun eigen speerpunten, zo blijkt uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Turkenburg, 1999). Het gemeentelijk beleid heeft in haar doelformulering van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in het algemeen gekozen voor een bepaalde leeftijdscategorie, die bepaalde vaardigheden dient te beheersen: speerpunten van het beleid werden de leeftijdsgroep van 0–6-jarigen, de vaardigheid, «beheersing van de Nederlandse taal» en het middel «voeren voegschoolse educatie». Andere kerndoelen van het landelijk beleidskader werden voor deze jonge kinderen op enige afstand gezet, zoals «vermindering van schooluitval» en «evenredige deelname aan het onderwijs». De lokale beleidsuitvoering tot aan het primair onderwijs richt zich in het algemeen op beheersing van de Nederlandse taal en de voeren voegschoolse educatie.

Uitgangspunt van de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid is dat de gemeente kan zorgen voor maatwerk, toegespitst op de lokale situatie en daarbij samenhang tussen de relevante landelijke beleidskaders kan aanbrengen. De resultaten van het onderzoek van Redmond (2002) bevestigen over het algemeen de juistheid van deze premisse, hoewel het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid nog niet in alle gemeenten even ver ontwikkeld is en ook nog niet op alle terreinen de beoogde resultaten heeft.

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid staat in de kleinere gemeenten nog in de kinderschoenen. In de grotere gemeenten wordt ook een grotere noodzaak gevoeld om dit beleid te maken. Veelal kan in deze gemeenten voortgeborduurd worden op de expertise die met onderwijs-

achterstandbestrijding is opgedaan in de periode van het onderwijsvoor-
rangsbeleid.

De gemeenten neigen ertoe dicht bij het landelijk beleidskader te blijven,
dat als tamelijk volledig wordt ervaren. De gemeenten nemen de
doelstellingen van het landelijk beleidskader van het gemeentelijk
onderwijsachterstandenbeleid integraal over, waarbij zij de prioriteit
leggen bij de leeftijdsgroep van 0–6 jaar. Er worden geen aanvullende
doelstellingen geformuleerd.

Bij de implementatie van de doelstellingen is sprake van maatwerk door
de gemeenten. De meeste gemeenten hebben een gevarieerd aanbod aan
programma's voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelings-
stimulering. De programma's zijn voor een deel gezinsgericht en voor een
deel instellingsgericht.

De gemeenten hebben de uitdaging van de ontwikkeling van een integraal
onderwijsachterstandenbeleid over het algemeen serieus opgepakt.

Samen met de schoolbesturen spelen ze een actieve rol bij de aansturing
van het onderwijsachterstandenbeleid. Daarbij wordt samen met partners
uit sectoren van welzijn en jeugd een integrale aanpak nagestreefd,
waarbij een verbinding gelegd wordt met andere relevante beleidskaders
zoals het grotestedenbeleid, het lokaal sociaal beleid en het jeugdbeleid.

Een belangrijk doel van het onderwijsachterstandenbeleid voor
0–6-jarigen is «realisatie van de sluitende aanpak» bij de opvang en
begeleiding van deze jonge kinderen. Dit gebeurt buiten het school-
verband voor de 0–4-jarigen, terwijl het onderwijs de 5–6-jarigen
begeleidt. Doel is dat er een ideale situatie ontstaat waarin de schakels
van de opvangketen in elkaar grijpen. In die omstandigheid zullen jonge
«achterstandskinderen» goed doorverwezen worden naar de juiste
opvang of begeleiding, binnen of buiten de school. De sluitende aanpak
wordt mede verkregen door vanuit functionele netwerken gericht samen
te werken. Deze samenwerking, die globaal genomen resulteert in
overzichtelijke en bereikbare instanties (integraliteit), is eveneens een
middel om de driehoek rond te krijgen waarin het kind centraal staat: de
driehoek die wordt gevormd tussen gezin, school, en alle vormen van
buitenschoolse opvang en vorming. De sluitende aanpak is nog geenszins
bereikt. De gemeenten onderkennen het belang van deze ketengedachte,
maar in de praktijk is er sprake van grote discontinuïteit in de overgangen
tussen het consultatiebureau, het peuterspeelzaalwerk en de basisschool.
Wellicht dat het beleidskader van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg hierin
verandering gaat brengen.

Bij de gemeenten is er veel vraag naar meer middelen voor het onderwijs-
achterstandenbeleid. Het huidige aanbod van voorzieningen in het kader
van het onderwijsachterstandenbeleid wordt nu te veel beperkt door de
financiële mogelijkheden. Sommige gemeenten wenden hiertoe ook
middelen aan vanuit andere beleidskaders, zoals het grotestedenbeleid.
Een belangrijk knelpunt is het ontbreken van een systematische en
gestructureerde verzameling van gegevens van het onderwijs-
achterstandenbeleid, hoewel de grotere gemeenten zelf een monitor
hebben laten ontwikkelen of participeren in het landelijk project van de
G4-monitor.

Gemeenten hebben een beperkt inzicht in hun financiële situatie en de
relatie met het ingezette beleid. Ze hebben te maken met tal van
geldstromen uit de verschillende beleidskaders van de rijksoverheid,
alsmede met uiteenlopende berekeningsstandaarden en rekenperiodes.
Het is bij geen enkele gemeente gelukt om een overzicht te verkrijgen van
de bedragen gemoeid met gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.
De gemeenten zijn van oordeel dat hier een rol is weggelegd voor de

landelijke overheid om faciliterend op te treden voor het opzetten van een overzichtelijke verantwoordingssystematiek.

De effecten van het GOA-beleid worden de komende jaren met toenemende precisie gevolgd, zo kondigt de nota «Aan de slag met onderwijskansen» aan. Het onderwijskansenbeleid is daarvan een onderdeel. Daarbij worden de inzet van gemeenten, de processen, de resultaten in de leerwegen en de leeropbrengsten in kaart gebracht. De resultaten worden per gemeente en per school zichtbaar gemaakt en zijn beschikbaar voor de verschillende doelgroepen. Na invoering van het onderwijsnummer is het bijvoorbeeld mogelijk te rapporteren over de invloed van voorschoolse opvang op de taalprestaties in groep acht van Turkse kinderen in Utrecht. Of over het aantal Nederlandse leerlingen met laag opgeleide ouders in Deventer dat vertraging oploopt in het basisonderwijs of verwezen wordt naar het speciaal onderwijs.

Met de vier grote gemeenten is overeenstemming bereikt over de indicatoren die gemonitord worden. Per gemeente en per doelgroep gaat het om de volgende indicatoren:

- deelname aan voorschoolse voorzieningen;
- verdeling van groepen leerlingen over schoolsoorten;
- spijbelen;
- doubleren;
- uitval uit een schooltype;
- overgangen tussen schooltypen;
- examen (en toets)resultaten;
- ongediplomeerd schoolverlaten;
- schoolverlaten zonder startkwalificatie.

Daardoor kunnen beleidsinspanningen gekoppeld worden aan concrete resultaten van achterstandenbestrijding, zoals die blijken uit onderwijsloopbanen en leerresultaten. Voor de middellange termijn worden de monitorresultaten afgeleid uit gegevens die aan het onderwijsnummer zijn verbonden. Daarmee komt zonder extra belasting van scholen informatie vrij voor de monitor van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en andere monitoren. Voorwaarde is dat de invoering van het onderwijsnummer succesvol is en dat de leerplichtregistratie die verbonden is met de RMC-registratie, wordt verbeterd. Aan beide voorwaarden wordt momenteel gewerkt. Omdat voor lesgeldplichtigen meer informatie op individueel niveau beschikbaar is, kan in de vier grote steden voor de leerlingen van 16 jaar en ouder een deel van de genoemde indicatoren geleverd worden door de informatie bij de IB-Groep te benutten. Vanaf 2001 kunnen deze indicatoren breder worden ingezet. Voor de groep leerlingen uit het primair onderwijs is deze aanpak nog niet mogelijk. Voor de monitoring de eerstkomende jaren moet daarom worden volstaan met het gebruik van steekproeven om informatie per gemeente, per doelgroep te verzamelen. Dit gebeurt onder andere door het uitbreiden van het PRIMA-onderzoek, waarin prestaties van verschillende groepen leerlingen worden vergeleken, waarbij veel informatie wordt verzameld over achtergronden van leerlingen, scholen en klassen.

4.5.3 Voor- en vroegschoolse educatie

Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, is het – gezinsgerichte – programma Opstap vanaf 1992 grondig herzien en wordt de herziene versie onder de naam Opstap Opnieuw vanaf 1996 landelijk uitgevoerd. In hetzelfde jaar is een onderzoek gestart naar de effecten op Turkse en Marokkaanse deelnemers. Uit het eindrapport van Van Tuijl (2001) blijkt dat Opstap Opnieuw effectiever is dan Opstap. Wat de testprestaties na

beëindiging van het programma betreft geldt dit vooral voor de Turkse groep. Bij de berberkinderen worden geen significante effecten gevonden, en bij de overige kinderen van Marokkaanse origine is er alleen effect op voorbereidende rekenvaardigheid. Prestaties op de Nederlandse woordenschattoetsen blijken niet beïnvloed. De doorstroming naar groep 3 is in beide etnische groepen verbeterd. Leerkrachtbeoordelingen van een half jaar na afloop van het programma zijn, opnieuw, vooral voor de Turkse Opstap Opnieuw-leerlingen positiever dan voor controlekinderen. Een tegelijkertijd uitgevoerde exploratieve dieptestudie onder Turkse gezinnen laat een positief effect zien op de kwaliteit van de moeder-kind interactie (cognitieve en taalstimulering en emotionele ondersteuning door de moeder). Van Tuijl (ibid.) pleit vanwege de relatief gunstige resultaten voor een voortzetting van gezinsgerichte stimulering als onderdeel van een integraal beleid ter verbetering van de integratie en positie van gezinnen in de Nederlandse samenleving.

In 1995 is begonnen met de ontwikkeling van twee centrumgerichte voor- en vroegschoolse educatieve programma's, uit te voeren in peuterspeelzalen en kleutergroepen: Kaleidoscoop en Piramide. Deze programma's beogen zowel kwaliteitsverbetering in het curriculum en de pedagogisch-didactische aanpak als betreffende de pedagogische context, zoals de leidster/leerkracht-kindratio, ouderbetrokkenheid en meertalige opvang. Ook een betere aansluiting tussen peuteropvang en de eerste jaren basisonderwijs wordt beoogd. In 1997 zijn de programma's op een aantal plaatsen voldoende in uitvoering genomen om een evaluatie-onderzoek te kunnen starten naar de effectiviteit. In de eindrapportage van Veen, Roeleveld en Leseman (2000) worden de resultaten van de programma's als overwegend positief gekenschetst. Dit geldt ook in vergelijking met Opstap Opnieuw. De scores op woordenschattoetsen (eigen taal en Nederlands) zijn hoger bij de centrumgerichte programma's, en Marokkaanse kleuters lijken van deze programma's meer profijt te hebben dan van Opstap Opnieuw.

Inmiddels worden Kaleidoscoop en Piramide op ruimere schaal geïmplementeerd en is sprake van een verschuiving in het voor- en vroegschoolse beleid van gezinsgerichte programma's naar centrumgerichte ontwikkelingsstimulering en kwaliteitsverbetering in het pedagogisch-didactische aanbod, zoals ook in de hierna te bespreken reviewstudie naar voren komt.

NWO/BOPO reviewstudie (2003)

Reezigt (2003) komt tot de volgende conclusie ten aanzien van de effecten van het beleid voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE), bedoeld voor kinderen van ongeveer 2 tot en met 5 jaar: de centrale verwachting van VVE is, dat achterstanden van kinderen op zijn minst gedeeltelijk voorkomen kunnen worden door vroegtijdige en intensieve interventies. Het onderwijsachterstandenbeleid richtte zich aanvankelijk vooral op oudere kinderen in de basisschoolleeftijd en dat leidde niet tot bevredigende resultaten. Al in groep 2 van de basisschool bestaan grote verschillen tussen kinderen, waarbij vooral Turkse en Marokkaanse kinderen in het nadeel zijn. Hun achterstand bedraagt ongeveer twee jaar bij het taalonderwijs en een jaar bij rekenen. Tot nu toe werden deze achterstanden in de loop van de basisschool bij rekenen wel enigszins gereduceerd, maar bij taal nauwelijks. De verwachtingen van de VVE zijn mede daarom hooggespannen. De prestatieverschillen tussen kinderen worden mede bepaald door hun deelname aan voorschoolse voorzieningen, de taal die ze thuis spreken, de opvoeding die ze van hun ouders krijgen en de kwaliteit van scholen. Het huidige VVE-aanbod is erop gericht de deelname aan voorschoolse voorzieningen te vergroten,

allochtone kinderen daardoor eerder met de Nederlandse taal in contact te brengen, ouders beter te informeren over het Nederlandse onderwijs en hen bij activiteiten te betrekken en het onderwijsaanbod in de eerste jaren van de basisschool te verbeteren. De huidige VVE-programma's Piramide en Kaleidoscoop, geschikt voor invoering op speelzalen en de onderbouw van basisscholen, zijn belangrijke handvatten om een betere start in de basisschool te bewerkstelligen. Het beleid legt tegenwoordig de nadruk op centrumgerichte programma's, waarbij gezinsgerichte programma's zoals Opstap Opnieuw eventueel aanvullend gebruikt kunnen worden. De beschikbare onderzoeksgegevens laten zien dat de effecten van de eerstgenoemde programma's doorgaans groter zijn dan die van gezinsgerichte programma's. Het VVE-beleid stelt, anders dan voorheen, enkele eisen waar instellingen die geld willen krijgen van hun gemeente aan moeten voldoen. De belangrijkste eis is, dat een gestructureerd programma voor peuters en kleuters wordt ingevoerd. Dit is een trendbreuk met het vroegere onderwijsstimulerings- en voorrangsbepalend beleid, waar scholen de volledige vrijheid hadden om gelden te besteden zoals ze wilden. Het meeste geld werd altijd, ook nu nog, gestoken in verkleining van klassen, een maatregel die geen effectiviteit garandeert als er niet ook aandacht is voor effectieve didactische maatregelen. Die aandacht wordt in de VVE-regeling expliciet gestimuleerd, al zijn instellingen niet strikt verplicht om te kiezen voor de programma's Kaleidoscoop en Piramide. Ervaringen met vroege interventies in binnen- en buitenland laten zien dat VVE effectief kan zijn, zeker op de korte termijn. Wel bestaat het gevaar dat effecten na afloop van de interventie, dus op het moment dat kinderen naar groep 3 van de basisschool gaan, snel uitdoven. Als de effectieve benadering van kinderen in de peuter- en kleuterperiode geen vervolg krijgt in de schoolloopbaan erna, is ook moeilijk te verwachten dat effecten zullen blijven bestaan. Onderzoek naar Piramide en Kaleidoscoop maakt duidelijk, dat bij een goede implementatie zeker gunstige effecten op kinderen bereikt kunnen worden. Wanneer vroeg begonnen wordt, in de peuterperiode, zijn de effecten sterker dan bij een latere start. Extra investeringen in de peuterperiode lijken dus zonder meer zinvol. Ook is echter duidelijk dat van een goede implementatie nog lang niet altijd sprake is. Het huidige personeelstekort op basisscholen is een ernstige bedreiging voor een van de pijlers van de programma's, de dubbele bezetting in de groepen die nodig is voor de specifieke taken die beide leidsters of leerkrachten geacht worden uit te voeren. Voortdurende wisseling van personeel en mede daardoor onvoldoende goed getraind personeel in de groepen bedreigt ook de tweede pijler, de professionalisering die leidsters en leerkrachten nodig hebben om goed met de programma's te kunnen werken. Zelfs wanneer ze wel twee jaar getraind zijn, blijken sommige aspecten nog lastig te hanteren. Dat is ook niet verwonderlijk wanneer men zich realiseert dat de programma's voor leidsters van speelzalen doorgaans een geheel nieuwe werkwijze betekenen, terwijl leerkrachten van groep 1 en 2 hun bestaande routines deels ingrijpend moeten omgooien. Het gevaar bestaat, dat de verwachtingen rond VVE momenteel iets te hooggespannen zijn. Op grond van empirische evidentie zijn bij een goede implementatie wel effecten te verwachten, maar ook is duidelijk dat een goede implementatie geen eenvoudig karwei is. Bovendien zijn waarschijnlijk zelfs bij een goede implementatie nog niet automatisch alle achterstanden van kinderen bij hun entree in groep 3 voor de rest van hun schoolloopbaan weggewerkt. Voorkomen moet worden dat een te zware bewijslast op de schouders van de voorschoolse voorzieningen terechtkomt. Het voorkomen en reduceren van achterstanden voorafgaand aan en in de basisschoolperiode is een complexe onderneming, waarvoor meerdere strategieën over langere tijd

moeten worden aangewend. De vooren vroegschoolse educatie is niet meer, maar ook niet minder dan één van die strategieën» (p. 105–106).

4.5.4 Inburgering

NT2-Onderzoek van de Algemene Rekenkamer (1998)

Op het NT2-beleidsterrein zijn vanaf 1989 twee doelgroepen te onderscheiden, namelijk de brede doelgroep van de Wet Educatie en Beroeps- onderwijs en de doelgroep van de Wet Inburgering Nieuwkomers. De brede doelgroep van het NT2-onderwijs is ruimer dan de doelgroep van het inburgeringsbeleid. De doelgroepen van het NT2-onderwijs zijn weer andere dan de specifieke doelgroep van het integratiebeleid minderheden. Het naast elkaar bestaan van verschillende doelgroepen en doelstellingen voor NT2, en het bestaan van verschillen tussen de NT2-doelgroepen en de doelgroep van het integratiebeleid, draagt in zich het risico van onduidelijkheid voor de uitvoerders en voor de potentiële deelnemers.

Conclusies:

- De NT2-doelstellingen blijken veelal alleen geformuleerd in termen van het beoogde maatschappelijke effect; slechts zelden is ook de beleidsprestatie aangegeven.
- Een deel van de NT2-doelstellingen, onder meer de doelstelling betreffende de toegankelijkheid van het onderwijs, is onvoldoende toetsbaar geformuleerd. De capaciteits- en bereikdoelstellingen voor nieuwkomers vormen een uitzondering in positieve zin.

De omvang van het onderwijsaanbod in de basiseducatie en in vavo wordt op verschillende manieren bijgehouden. Daardoor zijn landelijk geen totaalgegevens over de capaciteit van het NT2-onderwijs beschikbaar. Wel is duidelijk dat in beide onderwijsvormen de capaciteit van NT2-onderwijs in de betekenis van het aantal cursisten is toegenomen; in 1995–1996 is hierin stagnatie opgetreden, mogelijk als gevolg van intensivering van het onderwijs. Over de periode na 1996 waren bij afsluiting van het onderzoek nog geen gegevens beschikbaar. De beoogde verschuiving van cursisten met een hogere vooropleiding van de basiseducatie naar het vavo is maar gedeeltelijk gerealiseerd. De minister heeft ondanks de capaciteitsvergroting zijn beleidsdoelstelling, namelijk het wegwerken van wachtlijsten, niet gerealiseerd. De wachtlijsten zijn sinds 1993 korter geworden, maar zij zijn niet verdwenen. In 1996 stonden er nog circa 8000 personen op de wachtlijst. De capaciteitsvergroting voor NT2 ging samen met een inkrimping van het aanbod van andere cursussen in de basiseducatie die ook voor niet-allochtonen van belang zijn, hoewel de minister vond dat dit aanbod gehandhaafd moest blijven. Het inburgeringsbeleid heeft een impuls betekend voor de kwaliteit van het NT2-onderwijs, maar de verbeteringen hebben niet voor elke groep evenveel opgebracht. Zo lijkt het nieuwe aanbod, met intensieve cursussen en zelfstandig leren, niet direct aan te sluiten bij de mogelijkheden van bepaalde groepen (analfabeten en langzaam lerenden, met zorgtaken en mensen met psychische problemen).

Conclusie: De kwaliteit van het NT2-onderwijs heeft zich op de onderzochte punten ontwikkeld in de door de minister beoogde richting.

Doordat hiervoor geen toetsbare doelen zijn geformuleerd, kan echter niet worden beoordeeld of voldoende verbetering is opgetreden.

Veel van de voor het vaststellen van het doelgroepbereik benodigde informatie is niet betrouwbaar of ontbreekt. De betrokken ministers zijn daardoor niet in staat te beoordelen of het NT2-beleid voldoende resultaat heeft. De Rekenkamer schat de doelgroep van het inburgeringsbeleid

tussen de 31 000 en 39 000 personen voor 1997; in relatie tot het aantal gefinancierde plaatsen zou voor 1997 circa 65% van de doelgroep bereikt kunnen worden. Met de inwerkingtreding van de Wet Inburgering Nieuwkomers op 30 september 1998 zal aan alle nieuwkomers die in een achterstandssituatie kunnen geraken een traject moeten worden aangeboden (100%-doelgroepbereik). Hoewel de minister in 1995 extra middelen beschikbaar heeft gesteld, is het waarschijnlijk dat oudkomers in het NT2-onderwijs zijn verdrongen. Dit is een gevolg van de prioriteitsstelling voor nieuwkomers in het kader van het inburgeringsbeleid. Precieze gegevens hierover ontbreken echter. Ook over resultaten van NT2-onderwijs is weinig bekend. Recente gegevens hebben vooral betrekking op de resultaten van het inburgeringstraject voor nieuwkomers, en betreffen het eerste jaar waarin de voorwettelijke regeling landelijk van kracht was. Zij wijzen in de volgende richting. Het traject van gemiddeld 500 uur was voor 90% van de nieuwkomers te kort om het door de minister beoogde streefniveau van educatieve en professionele redzaamheid (NT2-niveau 3) te bereiken. Ook bij uitbreiding naar 600 uur zal dit naar verwachting voor de meeste nieuwkomers het geval blijven. Het niveau van sociale redzaamheid (NT2-niveau 2) blijkt voor veel nieuwkomers wel haalbaar.

Als gevolg van het lage taalvaardigheidsniveau vinden doorstroming naar beroepsgericht onderwijs en bemiddeling naar de arbeidsmarkt nog nauwelijks plaats. De uitval onder de voorwettelijke situatie van 20% tot 25% van de nieuwkomers uit het inburgeringstraject vormt een risico voor het realiseren van de sluitende aanpak uit de Wet Inburgering Nieuwkomers.

De in de wet opgenomen verplichting tot deelname biedt de mogelijkheid om dit risico te verminderen. Van de resultaten van het brede NT2-onderwijs in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs is alleen bekend dat 53 130 kandidaten opgingen voor het staatsexamen; ongeveer 30% van hen slaagde voor het volledige diploma NT2. De bekendheid met en waardering voor van het staatsexamen bij werkgevers is nog beperkt.

Conclusie: Het inzicht in de beleidsresultaten is nog onvoldoende.

Daardoor kan niet worden beoordeeld of de doelstellingen van maatregelen worden gerealiseerd en kan geen relatie gelegd worden tussen inzet van middelen en resultaten.

Voortgangsrapportages Inburgering

Per 1 december 2001 blijkt de omvang van de wachtlijsten verder te zijn afgenomen, zo blijkt uit de voortgangsrapportage van 6 maart 2002 van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (TK 27 083, nr. 22). Er zijn nu 6 856 personen die wachten op een cursus NT-2 bij de verschillende ROC's in Nederland. Hierbij is uitgegaan van een minimale wachttijd van twee maanden. Indien een termijn van vier maanden wordt gehanteerd en aldus wordt aangesloten bij de termijnen van de WIN en de afspraken tussen Bve Raad, VNG en Taskforce Inburgering in het kader van het uniform wachtlijstbeleid blijkt dat de omvang van de lijst verder daalt tot 4 898 personen (een daling van bijna 30 procent). De daling van de wachtlijst gaat gepaard met een stijging van het percentage wachtenden in de vier grote steden van 63% van de totale wachtlijst op 1 juli 2000 naar 77% van de totale wachtlijst op 1 december 2001. De wachtlijstproblematiek lijkt zich derhalve in de vier grote steden te concentreren. In dit onderzoek is ook gekeken naar de dynamiek en doorstroming in de wachtlijsten. De indruk bestaat dat de doorstroming zich in een steeds sneller tempo voltrekt. Anderzijds valt op dat, na een aanvankelijk forse afname, van de oorspronkelijke wachtlijst een relatief

steeds kleinere groep verdwijnt. De daling volgt geen lineair patroon maar vlakt geleidelijk af. Naar totale omvang gerekend worden de wachtlijsten per peildatum kleiner, enerzijds door een snellere instroom in cursussen van personen die op de wachtlijst staan en anderzijds door een afname van het aantal personen dat nieuw op de wachtlijst wordt geplaatst. De verruiming van het aantal cursusplaatsen en een aanscherping van het wachtlijstbeleid zijn hier debet aan.

Van de wachtlijst van juli 2000 van oorspronkelijk 10 202 personen zijn op 1 december 2001 nog 207 personen over (ingeschreven bij slechts enkele ROC's). Dit is twee procent van de oorspronkelijke wachtlijst. Uit een steekproef bij acht ROC's blijkt dat van degenen op de wachtlijst 25 procent niet aan een cursus begint omdat zij voor de start van een traject van de wachtlijst zijn verwijderd. Redenen hiervoor zijn onder meer: 1) het niet reageren op een oproep en 2) het geen gebruik kunnen of willen maken van het aanbod van het ROC. Van degenen die instromen in een taaltraject stopt 35 procent zonder de cursus te hebben afgemaakt. Een kleine groep (zeven procent) keert terug naar de wachtlijst, 28 procent stopt en keert ook niet terug op de wachtlijst. Zes ROC's registreren de redenen waarom deelnemers stoppen; uit hun gegevens blijkt dat de meeste van de afhakers stoppen zonder opgave van reden. Van degenen die per 1 juli 2000 met een traject zijn gestart heeft per 1 december drie procent het traject afgerond. Dit is een relatief klein percentage. Voor dit geringe aantal is een tweetal verklaringen. In de eerste plaats duren de meeste taaltrajecten tenminste anderhalf jaar en zijn veel personen dus nog niet aan afronding toe. In de tweede plaats kan uit de gegevens van de ROC's niet worden afgeleid of degenen die deelnemen aan een traject nog steeds deelnemen aan hun oorspronkelijke traject, dan wel inmiddels (na afronding) aan een ander traject zijn begonnen.

In de samenstelling van de wachtlijsten treden nagenoeg geen verschuivingen op. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat, evenals in de eerdere metingen, een aanzienlijk deel van alle wachtenden van 1 december 2001 (42 procent) personen zijn uit de traditionele migrantengroepen, namelijk Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen en Arubanen. Ook nu staan, evenals in de vorige metingen, meer vrouwen dan mannen op de wachtlijst. Met name Turkse vrouwen zijn oververtegenwoordigd. En net als in de vorige metingen is meer dan de helft van de personen op de wachtlijst ouder dan 30 jaar (54 procent).

In de voortgangsrapportage van 13 januari 2003 rapporteert de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het volgende over de voortgang van het inburgeringsbeleid: «De uitvoering van het inburgeringsbeleid (...) heeft zichtbaar resultaat. In de eerste helft van 2002 zijn in totaal 14 300 oudkomers bezig aan een inburgeringsprogramma, 5600 daarvan zijn in deze periode gestart. Over de gehele periode is er een uitval van 15%, van de starters is 9% uitgevallen. Dat strookt overigens met de trend die we bij nieuwkomers zien: uit recente gegevens blijkt de uitval tijdens het volgen van een programma rond de 10% te zijn» (p.1).

IBO-onderzoek (2002)

In het IBO-onderzoek (Interdepartementale Werkgroep IBO Inburgering, 2002) is «gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Effectiviteit kan worden onderverdeeld in het bereik van de doelgroep en de bepaalde niveaus aan kennis en vaardigheden. Voor de beoordeling van de doelmatigheid is gekeken naar de relatie tussen de behaalde resultaten en ingezette middelen én naar de prikkels die in het huidige systeem zitten om prestaties te leveren. Dit levert het volgende totaalbeeld op:

- De verplichting tot inburgering voor alle nieuwkomers, die is ingesteld

met de WIN, heeft het bereik van nieuwkomers aan het begin van het traject vergroot van ongeveer 80% tot 90%. Over het bereik van oudkomers kan alleen gezegd worden dat de vraag het aanbod voorlopig zal overtreffen, maar dat de bestaande wachtlijsten wel zijn teruggebracht in omvang en duur.

- Bij zowel nieuwkomers als oudkomers is sprake van uitval in alle fasen van het inburgeringstraject. De uitval gedurende het traject varieert van ongeveer 20% bij nieuwkomers tot 35% bij oudkomers. Daarnaast begint 25% van de oudkomers die zich hebben aangemeld nooit aan een cursus.
- Over de behaalde niveaus aan kennis en vaardigheden is alleen voor nieuwkomers beperkte informatie beschikbaar. Deze geeft aan dat de «streefniveaus» die zouden moeten worden behaald voor taal en maatschappijoriëntatie door een belangrijk deel van de inburgeraars niet wordt gehaald. Bij taal haalt bijna de helft het streefniveau (NT2 niveau 2) niet, bij maatschappijoriëntatie haalt 40% niet het streefniveau.
- De «externe effectiviteit» van het beleid bij nieuwkomers is gering: van de bereikte nieuwkomers wordt uiteindelijk maar 17% doorgeleid naar een vervolgetraject en 6 % naar werk. Bij het percentage van werk hoort de kanttekening dat een belangrijke reden voor uitval is dat nieuwkomers gedurende het traject al werk hebben aanvaard. Voor oudkomers zijn geen cijfers beschikbaar over de doorgeleiding.
- Factoren die een mogelijke verklaring vormen voor uitval en teleurstellende resultaten kunnen worden verdeeld in twee clusters:
 1. Kenmerken, omstandigheden en gedragingen van inburgeraars (verhuizing en remigratie, het zwangerschap, psychische klachten, een laag niveau van vooropleiding, het aanvaarden van werk, gebrekkig motivatie).
 2. Kenmerken van de inburgeringstrajecten, waardoor de motivatie van de inburgeraar minder wordt en werk of zwangerschap een reden voor uitval worden (onduidelijk perspectief, weinig prikkels, te weinig sprake maatwerk en combinatietrajecten, bijvoorbeeld combinaties van taal met werk of opvoeding).
- Hoewel maatwerk en combinatietrajecten niet onmogelijk zijn in de huidige situatie, zitten er in het huidige systeem wel een aantal formele en informele kenmerken dat dit bemoeilijkt. Dit geldt met name voor de WIN, die bepaalt dat inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers moeten worden doorlopen bij ROC's en een gerichtheid in zich heeft op het aanbieden van standaardprogramma's van een bepaald aantal (600) uur. Combinatietrajecten worden bemoeilijkt door de complexiteit die bestaat in het combineren van regelingen van aanpalende beleidsterreinen.
- Op basis van beschikbare cijfers is de conclusie gerechtvaardigd dat de relatie tussen inburgeringsresultaten en ingezette middelen kan worden verbeterd. Voorlopige vergelijkingen in een aantal gemeenten tussen de prestaties van ROC's en andere instellingen bij de inburgering van oudkomers laten zien dat met dezelfde of minder middelen (financieel en qua uren) meer vooruitgang kan worden geboekt. Meer resultaten met dezelfde middelen zijn ook mogelijk door grenzen te stellen aan de structurele reserveringen die nu plaats vinden met de middelen voor inburgeringstrajecten (10 tot 20%). Een laatste bron van doelmatigheidswinst betreft de beperking van administratieve lasten door stroomlijning van de regelgeving die een rol speelt bij het aanbieden van combinatietrajecten.
- Dat de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid ruimte voor verbetering laat kan ook worden afgeleid uit het institutionele aspect:

de prikkels voor de betrokken partijen in de uitvoering inburgeraars, scholingsinstellingen, gemeenten, rijk) om daadwerkelijk prestaties te leveren bij inburgering, zijn in het huidige systeem te zwak. Het ontbreekt aan voldoende duidelijkheid over het perspectief van inburgering en de te behalen niveaus aan kennis en vaardigheden. Dit werkt negatief op de motivatie van de inburgeraar en maakt het moeilijk om afspraken te maken met ROC's en gemeenten over de (honorering van) resultaten van de inburgeringstrajecten. De 5 complexe verantwoordelijkheidsverdeling van inburgering binnen het rijk zorgt voor onduidelijke prikkels op dat niveau.

NWO/BOPO reviewstudie (2003)

Turkenburg (2003) concludeert dat eenduidige cognitieve effecten van het eigentaalonderwijs in Nederland nooit duidelijk zijn aangetoond. Er zou in de OALT-les (overigens ingevuld met taalondersteuning) meer sprake zijn van interactie; de leerlingen zouden hulpvaardiger zijn en gemotiveerder (p. 174).

4.5.5 Onderwijsachterstanden in basisscholen

NWO/BOPO reviewstudie (2003)

In zijn NWO/BOPO reviewstudie over onderwijsachterstanden in basisscholen trekt Meijnen (2003) op basis van internationaal en nationaal onderzoek naar ongelijke kansen in het basisonderwijs de volgende belangwekkende conclusie: «De relatie tussen de sociaal-economische positie van ouders, uitgedrukt in termen van genoten opleiding, en bereikt opleidingsniveau van hun kinderen is zeer robuust: historisch noch geografisch zijn er uitzonderingen te vinden. Wel varieert de sterkte van de samenhang. De relatie tussen buitenlandse herkomst en onderwijskansen is veel complexer. Het opleidingsniveau van immigranten bij binnenkomst bepaalt in aanzienlijke mate hoe integratieprocessen verlopen en ook de onderwijskansen van hun kinderen. En aangezien bijvoorbeeld meer dan 80% van de Turkse en Marokkaanse ouders tot de laagste sociale milieus behoren is het ook niet verwonderlijk dat hun kinderen, gemiddeld genomen, tot de zwakpresterende leerlingen behoren. Vergeleken met kinderen van autochtone ouders met dezelfde opleidingsniveaus blijven ze vaak nog iets verder achter. Dat is dan vooral te wijten aan het feit dat ze de Nederlandse taal minder goed beheersen. Samengevat: niet de buitenlandse herkomst is de belangrijkste oorzaak van het achterblijven van veel allochtone kinderen, maar hun sociaal-economische achtergrond, in casu de opleiding van hun ouders.» (p.14).

In 1994 is het LEO-cohortstelsel (zie paragraaf 3.5) omgezet in het PRIMA-cohortonderzoek. De opzet van het LEO-cohort blijft grotendeels intact maar nu worden ook de leerlingen van groep 2 in het design opgenomen, evenals ongeveer 100 scholen voor LOM/MLK. Het PRIMA-cohort diende namelijk ook gegevens op te leveren voor de evaluatie van het Weer Samen Naar Schoolbeleid en andere beleidsoperaties. Het was daarmee een multi-purpose project. PRIMA-metingen zijn uitgevoerd in 1994, 1996, 1998 en 2000.

Tesser (2003) heeft deze databronnen gebruikt voor een analyse van de prestatieontwikkeling en schoolloopbanen van de doelgroepenleerlingen in het basisonderwijs en komt tot de slotconclusie dat allochtone leerlingen meer leerwinst boeken. Over een periode van tien jaar blijken vooral Turkse, Marokkaanse en Surinaamse leerlingen aantoonbare vooruitgang in hun leerprestaties te boeken, vooral op het gebied van rekenen: «De prestaties van Turkse, Marokkaanse en in mindere mate ook

die van Surinaamse leerlingen in groep 8 zijn in de loop van de tijd verbeterd. In groep 2 en ook in groep 4 zagen we daarentegen weinig of geen verandering in de loop van de tijd. Dit suggereert dat deze leerlingen na groep 4 een deel van hun aanvangsachterstand inlopen. We kunnen het ook anders zeggen: de gegevens suggereren dat de allochtone leerlingen meer leerwinst boeken dan de autochtone leerlingen. Helemaal zeker is dit niet omdat het gaat om cross-sectionele gegevens. Om leerwinst te kunnen vaststellen zijn longitudinale gegevens nodig. De Primabestanden bevatten ook deze gegevens en de analyse daarvan wijst uit dat Turkse en Marokkaanse leerlingen zowel in taal als in rekenen inderdaad meer leerwinst boeken dan autochtone leerlingen. De extra winst in taalvaardigheid wordt vrijwel geheel behaald tussen groep 4 en groep 6. Na groep 6 stopt de inhaalslag voor wat betreft de taalvaardigheid. In rekenen is er zowel van groep 4 naar groep 6 als van groep 7 naar groep 8 extra leerwinst voor de allochtone leerlingen.» (p. 78–79). Wie in de reviewstudie de resultaten van leerlingen van groep 8 in de periode 1988–1998 vergelijkt, ziet een gestage vooruitgang van alle allochtone doelgroopleerlingen op het gebied van rekenen en in mindere mate ook van taal. Op de Cito-toets blijken Marokkaanse en Turkse leerlingen eenderde van hun oorspronkelijke achterstand te hebben weggewerkt, Surinaamse leerlingen zelfs nog iets meer. Marokkaanse, Turkse en Surinaamse kinderen hebben flinke sprongen gemaakt in hun ontwikkeling, meer dan autochtone leerlingen. De scores van autochtone leerlingen van laagopgeleide ouders gaan er door de jaren heen zelfs licht op achteruit. Ook Antilliaanse scholieren blijven achter (Meijnen in een interview in *Didaktief & School*, 2002, 10).

4.5.6 Zwarte scholen

Sociale integratie in het primair onderwijs

Ledoux e.a. (2003) hebben onderzoek gedaan naar sociale segregatie in het onderwijs met de volgende uitkomsten:

- Segregatie naar sociaal milieu neemt af.
- Segregatie naar etnische herkomst neemt toe.
- Segregatie naar godsdienst: continuïteit, maar ook een steeds lossere relatie tussen school en religie.
- Segregatie op basis van leerproblemen neemt (iets) af.

Uit het onderzoek van Ledoux e.a. (2003) blijkt verder dat er een duidelijke relatie is tussen de richting van de school en het aandeel allochtone leerlingen op school: openbare scholen tellen gemiddeld zestien procent allochtone (achterstands)leerlingen, tegen zeven procent voor de protestants-christelijke scholen en tien procent voor de rooms-katholieke scholen. Ook is het zo dat in de groep sterk zwarte scholen (scholen met minimaal 75% allochtone leerlingen) openbare scholen duidelijk zijn oververtegenwoordigd. Daaruit kan volgens de onderzoekers echter niet zomaar worden afgeleid dat scholen voor bijzonder onderwijs allochtone leerlingen werven, zoals wel wordt verondersteld. Zwarte scholen komen immers vooral voor in stedelijke gebieden, en daar zijn ook openbare scholen het sterkst vertegenwoordigd. In die stedelijke gebieden, vooral in zwarte wijken, zijn de daar voorkomende bijzondere scholen in de regel evenzeer zwart als de openbare scholen. Uitzonderingen daarop zijn vooral wat strengere protestants-christelijke scholen (bijvoorbeeld scholen op gereformeerde grondslag) en algemeen bijzondere scholen met een speciale pedagogische signatuur (bijvoorbeeld Montessori scholen).

Onderzoek NRC-Handelsblad

Uit een klein onderzoek van het NRC-Handelsblad in februari 2003 blijkt dat het effect van spreidingsbeleid minimaal is. Zeven gemeenten probeerden het, in zes daarvan was de segregatie op de scholen niet verminderd. De zwarte scholen – scholen die voor meer dan de helft uit achterstandsleerlingen bestaan – bleven zwart. En de ouders van autochtone kinderen blijven hun kind naar scholen in de buitenwijken sturen, waar geen allochtone kinderen naar school gaan.

NWO/BOPO reviewstudie

Tesser (2003) concludeert op basis van zijn analyses van taal- en rekenprestaties in de basisschool in de NWO/BOPO reviewstudie het volgende over het «zwarte schooleffect»: «dit is het eigen effect van de concentratie van allochtone leerlingen op een school op de prestaties van alle leerlingen op die school en daarmee op het schoolgemiddelde. (...) Prestatieverschillen tussen scholen blijken ook in groep 8 slechts in beperkte mate geassocieerd met verschillen in de concentratie van allochtone leerlingen op school. De gemiddelde taal- en rekenprestaties op scholen met 10%-25% allochtone leerlingen verschillen niet van de gemiddelden op scholen met minder dan 10% allochtone leerlingen. Komt het percentage allochtone leerlingen boven de 25% dan zijn de prestaties lager. Bij taal is het verschil vooral bij meer dan 50% substantieel. De gemiddelde taalscores zijn op deze scholen bijna 2,5 standaardpunten lager dan op scholen met minder dan 10% allochtone leerlingen. De concentratie-effecten bij rekenen zijn bijzonder. Op scholen in de range van 25%-75% allochtone leerlingen zijn de prestaties significant lager, maar op de scholen met de hoogste concentraties allochtone leerlingen is er geen significant effect. Juist op de «zwartste» scholen is het zwarte schooleffect voor rekenen afwezig. Dit kan erop duiden dat deze scholen, die meestal al langer te maken hebben met allochtone leerlingen, in de loop van de tijd wegen hebben gevonden om de prestaties op niveau te houden. Dat dit bij taal minder goed lukt is wel te begrijpen. Hiervoor is immers al gesuggereerd dat scholen minder grip hebben op de taalvorderingen van hun leerlingen. Bovendien zijn op vrijwel geheel zwarte scholen leerlingen voor hun onderlinge communicatie minder aangewezen op het Nederlands als voertaal. Het is aannemelijk dat dit een ongunstig effect heeft op de ontwikkeling van hun taalvaardigheid in het Nederlands. De bevindingen over de rekenprestaties op zwarte scholen sluiten aan bij de resultaten van een studie van Driessen en Bezemer (1999) naar de prestaties op Islamitische basisscholen. Ook deze scholen onderscheiden zich door relatief goede rekenprestaties. Net zoals in groep 2 is ook in groep 8 maar een gering deel van de achterstand van allochtone leerlingen geassocieerd met de concentratie van allochtone leerlingen op de scholen. Ook bindt het zwarte schooleffect maar een klein deel van de verschillen in prestaties tussen scholen: bij taal minder dan tien procent, bij rekenen minder dan vijf procent. Dat op sommige scholen de prestaties veel lager zijn dan op andere scholen heeft dus maar weinig te maken met het zwarte schooleffect. (...) Eerder in deze paragraaf zijn beperkte effecten vastgesteld van de concentratie allochtone leerlingen op een school op de taal- en rekenprestaties. Daarbij is opgemerkt dat de interpretatie van deze effecten niet vaststaat. Ze kunnen het gevolg zijn van tekort schietende kwaliteit op zwarte scholen maar het kan ook zijn dat zwarte scholen worden bevolkt door een specifieke selectie van minder goed presterende leerlingen. Een verklaring in termen van selectiviteit wordt minder waarschijnlijk wanneer we kijken naar de leerwinst. Analyse van leerling- en schooleffecten op leerwinst wijst uit dat het zwarte schooleffect in dat geval volledig verdampt. Zwarte scholen

realiseren bij hun leerlingen niet minder vooruitgang in prestaties dan witte scholen» (p. 74–79).

Ten Dam en Vermunt (2003)

Ook Ten Dam en Vermunt concluderen op basis van Nederlands onderzoek dat zwarte scholen, dat wil zeggen scholen met meer dan zeventig procent allochtone leerlingen, niet slechter presteren dan witte of gemengde scholen. De kleur van de school is nauwelijks van invloed op de leerwinst van allochtone leerlingen. Sommigen wijzen juist op de positieve effecten van zwarte scholen, zoals bijvoorbeeld de (positieve) aandacht van docenten voor de allochtone leerlingen, de relatie tussen de school en de buurt, de pedagogische contacten met ouders. Het sociale effect van de kleur van de school pakt naar het zich laat aanzien wel verschillend uit voor verschillende groepen leerlingen: terwijl Turkse en Marokkaanse leerlingen zich op witte scholen meer gediscrimineerd en gepest voelen en zichzelf daarom minder sociaal vaardig voelen, geldt dat voor autochtone leerlingen op zwarte scholen. Als het gaat om het voorbereiden van leerlingen op de multiculturele samenleving lijkt een gemengde groepssamenstelling en daarmee dus ook gemengde scholen de voorkeur te verdienen. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de in multicultureel opzicht diverse klas niet als vanzelf de rijke heterogene leergemeenschap is waarin leerlingen van elkaars ervaringen, gewoonten, opvattingen en waarden leren. De multiculturele klas levert niet alleen meerwaarde op, maar ook blokkades. Sommige woorden tellen zwaarder dan andere, sommige interpretaties zijn gewoner dan andere. Waar participatie voor de een stimulerend is, levert het voor de ander frustraties op. Non-participatie kan voor sommige groepen leerlingen een normale bescherming zijn tegen het ontwikkelen van een negatief zelfbeeld. Bij het zoeken naar verklaringen voor de verschillen tussen scholen in de mate waarin ze de onderwijsachterstanden van minderheden effectief weten te bestrijden, wordt door ten Dam en Vermunt gekeken naar de gehanteerde didactiek. Op basis van internationaal onderzoek wordt verondersteld dat directe instructie de onderwijskansen van minderheden ten goede komt. Er zijn in Nederland echter te weinig zwarte scholen die een constructivistisch (leerlinggericht) onderwijsmodel hanteren, om zonder meer te kunnen concluderen dat een traditioneel (leerkrachtgericht) onderwijsmodel het meest effectief is. Uit Nederlands onderzoek blijkt vooral dat de aanpak van succesvolle scholen varieert.

Eventuele verschillen in leren tussen allochtone en autochtone studenten zijn volgens ten Dam en Vermunt in het bijzonder interessant als het gaat om zelfstandig leren. Recent Nederlands onderzoek laat zien dat leerlingen uit etnische minderheidsgroepen meer gebruik zeggen te maken van zelfregulatiestrategieën. Dit verschil kan grotendeels worden toegeschreven aan de allochtone meisjes. Bovendien beschikken allochtone leerlingen naar eigen zeggen over een breder repertoire aan leerstrategieën dan autochtone leerlingen. Ook dit geldt in het bijzonder voor de allochtone meisjes. De gevonden verschillen tussen allochtone en autochtone leerlingen kunnen niet verklaard worden door hun sociaal-economische achtergrond of door verschillen in intelligentie. Internationaal onderzoek wijst echter op de hoge motivatie van studenten uit minderheden en hun vertrouwen in eigen kunnen, ook als hun prestaties anders uitwijzen.

HOOFDSTUK 5 BALANS

Het integratiebeleid op het terrein van het onderwijs heeft zowel een sociaal-economische component als een sociaal-culturele component.

5.1 Sociaal-economische aanpak: bestrijding van onderwijsachterstanden

De sociaal-economische component betreft de aanpak van onderwijsachterstanden.

Deze component is uitgewerkt in de volgende beleidsthema's van de afgelopen dertig jaar:

1973–1982	1982–1994	1994–2002
onderwijs-stimuleringsbeleid: <ul style="list-style-type: none">• onderwijsstimulering• stadsvernieuwinggebieden• kinderen gastarbeiders	onderwijsvoorrangsbeleid: <ul style="list-style-type: none">• formatiebeleid• gebiedenbeleid	GOA-beleid: <ul style="list-style-type: none">• onderwijskansenbeleid

De hoofddoelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid is in de afgelopen dertig jaar consistent geweest.

- In 1974 werd deze hoofddoelstelling als volgt omschreven: «Het treffen van zodanige maatregelen binnen en in relatie tot het onderwijs dat de achterstand in onderwijskansen van kinderen uit achterstandsituaties wordt opgeheven c.q. verminderd, zodat deze kinderen niet meer alleen formeel, maar ook in werkelijkheid dezelfde onderwijskansen krijgen als kinderen in gunstige situaties» (Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandsituaties, 1974, p. 9).
- In 1985 luidde deze doelstelling: «Het onderwijsvoorrangsbeleid is erop gericht door middel van een samenstel van gerichte maatregelen individuele scholen en welzijnsinstellingen, dan wel scholen en welzijnsinstellingen in een samenwerkingsverband, in staat te stellen onderwijsachterstanden van leerlingen ten gevolge van sociale, economische en culturele omstandigheden op te heffen of te verminderen» (Onderwijsvoorrangsplan 1985 -1989, 1985, p.1).
- En de hoofddoelstelling van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid is het bestrijden van onderwijsachterstanden bij autochtone en allochtone leerlingen, de optimale ontplooiing van alle talenten van leerlingen dichterbij te brengen en de verbetering van onderwijskansen voor achterstandsléerlingen.

Een kernelement van het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs is de bevordering van evenredige onderwijsdeelname. Met evenredige deelname aan het onderwijs wordt bedoeld op een positie van allochtone leerlingen die vergelijkbaar is met die van leerlingen met dezelfde achtergrondkenmerken: het gaat dus om het opheffen van onderwijsachterstand van allochtone ten opzichte van autochtone jongeren van dezelfde leeftijd, hetzelfde geslacht en in ieder geval dezelfde SES-kenmerken (geoperationaliseerd als opleidingsniveau ouders).

5.2 Sociaal-culturele aanpak

De sociaal-culturele aanpak is in de afgelopen dertig jaar ontwikkeld van «een categoriale aanpak ten behoeve van kinderen van buitenlandse werknemers», via «integratie en acculturatie» naar «uitsluitend integratie».

Onderwijsstimuleringsbeleid voor kinderen van buitenlandse werknemers (Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandsituaties, 1974):

- «Met betrekking tot het onderwijs in de eigen taal en cultuur van het land van herkomst zal het beleid erop gericht zijn dat ieder buitenlands kind dit onderwijs kan ontvangen. Dit specifieke onderwijs moet worden gegeven onder verantwoordelijkheid van de gemeente- en schoolbesturen, hetgeen inhoudt dat buitenlandse onderwijs-assistenten in dienst moeten zijn van deze besturen».

Het Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs (1981, p. 6) formuleerde twee sociaal-culturele hoofddoelstellingen:

- Acculturatie: «Het onderwijs dient, o.m. via intercultureel onderwijs, de acculturatie van de minderheden én de overige leden van de Nederlandse samenleving te bevorderen. Onder acculturatie wordt hier verstaan een tweezijdig of meezijdig proces van elkaar leren kennen, aanvaarden en waarderen en het zich openstellen voor elkaars cultuur of elementen daarvan».
- Integratie: «Het onderwijs dient de leden van minderheidsgroepen voor te bereiden op en in staat te stellen tot volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving, met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond».

De Wet Inburgering Nieuwkomers (Rapportage minister GSI, 2002):

- «Jaarlijks komen mensen naar Nederland om zich, vanwege verschillende redenen, blijvend in Nederland te vestigen. Ons land ziet zich voor de uitdaging geplaatst hen zo snel mogelijk in staat te stellen een plek te verwerven in de Nederlandse samenleving. Inburgering is daartoe een eerste stap. Integratie is echter een langduriger proces en vereist meer dan een cursus Nederlands en maatschappij-oriëntatie. De Nederlandse samenleving biedt de nieuwkomers een kans, een opstap, van de nieuwkomers moet worden verwacht dat zij deze kans aangrijpen en daarmee investeren in hun eigen toekomst. Dit is ook in het belang van blijvende cohesie in de Nederlandse maatschappij».

5.3 Samenhang

De Algemene Rekenkamer (1999) heeft in een ander kader gewezen op de ingewikkelde bestuurlijke verantwoordelijkheid in het onderwijs. «De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het NT2-onderwijs ligt op lokaal niveau, bij (samenwerkende) gemeenten. De gemeenten hebben de regie en werken samen met verschillende partners op regionaal niveau, zoals onderwijsinstellingen en Arbeidsvoorziening. De rijksoverheid heeft een faciliterende rol en is eindverantwoordelijk voor het resultaat op landelijk niveau. Hierbij zijn verschillende ministers betrokken:

- De minister van OCenW is verantwoordelijk voor het algemene NT2-beleid. Hij is eerstverantwoordelijk voor het actieplan «Weg met de Wachtlijsten» en voor de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Daarnaast is hij medeverantwoordelijk voor het inburgeringstraject,

met name de educatieve component (NT2, maatschappij- en beroepsoriëntatie) daarin.

- De minister van GSI is betrokken:
 - als coördinerend bewindspersoon voor het integratiebeleid;
 - als coördinerend bewindspersoon voor het inburgeringsbeleid.
- De minister van VWS is medeverantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid, met name de welzijnscomponent hierin.
- De minister van SZW is belast met taken inzake het NT2-beleid op basis van de Algemene Bijstandswet. Uitkeringsgerechtigden kunnen verplicht worden deel te nemen aan scholing (waaronder NT2) en het inburgeringstraject.
- De Arbeidsvoorziening heeft een taak in het geschikt maken voor de arbeidsmarkt van moeilijk plaatsbare werkzoekenden, in het bijzonder door scholing; NT2-onderwijs in vaktaal kan hiervan deel uitmaken».

In de afgelopen dertig jaar is er in het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs ondanks de ingewikkelde bestuurlijke verantwoordelijkheid consequent sprake geweest van een combinatie van landelijke stimulering en lokale aanpak, waarbij het zwaartepunt verschoven is naar een lokale aanpak via gemeenten (territoriale decentralisatie) en scholen (functionele decentralisatie): van onderwijsstimulering in stadsvernieuwingsgebieden, via een gebiedenaanpak binnen het onderwijsvoorrangsbeleid naar het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid.

In een proces in beweging van territoriale en functionele decentralisatie is er door de rijksoverheid via landelijke beleidskaders en stimuleringsprogramma's samenhang in integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs gerealiseerd.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (1999). *Nota «Integratiebeleid etnische minderheden»*. (Tweede Kamer 1998–1999 26 426, nr. 2.) Den Haag: SDU.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1995). *Allochtonen in Nederland 1995*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1996). *Allochtonen in Nederland 1996*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1997). *Allochtonen in Nederland 1997*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1998). *Allochtonen in Nederland 1998*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2000). *Allochtonen in Nederland 1999*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2000). *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2001). *Allochtonen in Nederland 2001*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Cummins, J. (1984). *Bilingualism and special education. Issues in assessment pedagogy*. Cleveland: Multi-lingual Matters Ltd.
- Dagevos, J. (2001). *Rapportage minderheden 2001. Meer werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Dagevos, J.M., E.P. Martens en J. Veenman, J. (1996). *Scheef verdeeld. Minderheden en hun maatschappelijke positie*. Assen: Van Gorcum.
- Dam, G. ten en J. Vermunt (in druk). De leerling. In J. Lowijck en N. Verloop (Red.), *Onderwijskunde een kennisbasis voor professionals* (tweede, geheel herziene versie). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Dam, G. ten, M. Volman, K. Westerbeek, e.a. (2003). *Sociale competentie langs de meetlat. Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden*. Den Haag: Transferpunt Onderwijsachterstanden.
- Dominguez Martinez, S., S. Groeneveld en E. Kruisbergen (2002). *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).
- Driessen, G. en G. van der Werf (1992). *Het functioneren van het voortgezet onderwijs. De positie van leerlingen in het eerste leerjaar*. Nijmegen/Groningen: ITS-Katholieke Universiteit Nijmegen/RION.
- Driessen, G., en J. Bezemer (1999). *Islamitisch basisonderwijs. Schipperen tussen identiteit en kwaliteit*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Dronkers, J. en W.C. Ultee (red.) (1995). *Verschuivende ongelijkheid in Nederland. Sociale gelaagdheid en mobiliteit*. Assen: Van Gorcum.

Eldering, L & P. Vedder (1992). *Opstap. Een opstap naar meer school-succes*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

Emmelot, Y. en E. van Schooten (2003). Onderwijs Nederlands voor anderstalige leerlingen op de basisschool. In W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Leuven/Apeldoorn: Garant. (NWO/BOPO Onderzoek).

Fase, W. (1997). Intercultureel onderwijs in het licht van sociale integratie. In: G.W. Meijnen (red.). *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, p. 67–77.

Hof, L. van 't en J. Dronkers (1993). Onderwijsachterstanden van allochtonen. Klasse, gezin of etnische cultuur? *Migrantenstudies*, jrg. 9, nr. 1, p. 2–26.

Hustinx, P. (1998). *Milieu, sekse, etniciteit en schoolloopbaan. Een onderzoek onder Nederlandse jongeren in het begin van de jaren negentig*. (diss. Utrecht). Utrecht, s.n.

Interdepartementale Werkgroep IBO Inburgering (2002). *Perspectief op integratie. IBO naar doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Karsten, S. (2002). Onderwijsachterstandenbeleid. In: W. Meijnen e.a. *Onderwijsachterstanden. Ontwikkelingen in prestaties en beleid*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Keune, C. en C. Horssen (2002). *Trendstudie allochtone jeugd*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kloprogge, J. e.a. (1994). Verschillen in onderwijspositie, gedeeltelijk verklaard. In: J. Veenman en Th. Roelandt (red.) *Onzeker bestaan. De maatschappelijke positie van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen in Nederland*. Amsterdam: Boom, p. 79–108.

Latuheru, E. en M. Hessels (1996). Schoolprestaties en de invloed van etnische en sociaal-economische herkomst. *Sociologische Gids*, jrg. 18, nr. 2, p. 100–114.

Ledoux, G. (2003). Ontwikkelingen in het basisonderwijs. In W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. NWO/BOPO Onderzoek. Leuven/Apeldoorn: Garant.

Ledoux, G. e.a. (2003). *Sociale integratie in het primair onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: SCO-Kohnstamm Instituut/ITS.

Lucassen, L. en A.J.F. Köbben (1992). *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap*. Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger.

Martens, E.P. en J. Veenman (1996). Inhalen en ingehaald worden in de opleidingsrace. In: J. Veenman (red.). *Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 15–39.

Martens, E.P. en J. Veenman (1998). De betekenis van generieke en etnisch-specifieke factoren bij de verklaring van achterstand van etnische minderheden. *Mens en Maatschappij*, jrg. 73, nr. 1, p. 62–74.

Martens, E.P. en Y.M.R. Weijers (2000), *Integratiemonitor 2000*, ISEO-Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

Meijnen, W. e.a. (2002). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Meijnen, W. (2003). Onderwijsachterstanden: een historische schets. In: W. Meijnen e.a. *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Mens, A. en C. van Calcar (1981). *Onderwijsstimulering op weg*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1998). *Nota «Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999–2002»* (Tweede Kamer 1998–1999, 26 333, nr.2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1999). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999.*, (Tweede Kamer 1999–2000, 26 815, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000*. (Tweede Kamer 2000–2001, 27 412, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2001). *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2001*. (Tweede Kamer 2001–2002, 28 006, nrs. 1–2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Inburgering. Brief minister met de tweede voortgangsrapportage in het kader van het Groot Project Inburgering Oudkomers*. (Tweede Kamer 2001–2002, 27 083, nr. 24). Den Haag: SDU.

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2003). *Inburgering. Brief minister met de derde voortgangsrapportage in het kader van het Groot Project Inburgering Oudkomers*. (Tweede Kamer 2002–2003, 27 083, nr. 31). Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (1999). *Nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (2002). *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2002*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1992). *Ceders in de tuin: naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*. (Rapportage van de commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Regeling omzetting faciliteitenregelingen fbs naar lump sum vo, inclusief overgangsrecht en samenvoeging van scholen in het vo per 1 augustus 1996, artikel 1 regeling personele vergoeding culturele minderheids-groepen en anderstalige leerlingen WVO*, Uitleg OCenW-regelingen nr. 28a.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998 – 2002*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Aan de slag met onderwijskansen*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1974). *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties. Maatregelen tot uitvoering van het Onderwijsstimuleringsbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*. (Tweede Kamer, 1980 -1981, 16 825, nrs. 1–2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1982). *Onderwijsvoorrangsplan*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1983). *Onderwijsvoorrangsplan 1983 – 1985*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1984). *Ontwerp van wet houdende vaststelling van een wettelijk kader voor het voeren van een samenhangend onderwijsvoorrangsbeleid (Onderwijsvoorrangswet)*. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984 -1985, 18 775, nrs. 1–3). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1993). *Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993 – 1997*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2003). *Inventarisatie van het Kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen in Nederland*. Den Haag: DCE.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Directie Jeugdbeleid (1989). *Jeugdige Minderheden: belemmeringen, samenhangen en beleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1994). *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Naar een wet op de Stadsvernieuwing (1974). (Rapport van de Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing waarin vervat een Voorontwerp

van Wet met aanbiedingsnota van de staats-secretaris en minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Den Haag: s.n.

Odé, A. (2002). *Ethnic-cultural and socio-economic integration in the Netherlands*. Assen: Van Gorcum.

Ogbu, J.U.(1978). *Minority education and caste, The American system in cross-cultural perspective*. Orlando: Academic Press.

Ogbu, J.U. (1992). Understanding cultural diversity and learning. *Educational Researcher*, jrg. 21, nr. 8, p. 5–14.

Ours, J.C. van, J. Veenman en W.J. Verhoeven (2002). *Van ouder op kind. Scholing en arbeidsmarktpositie van tweedegeneratie allochtone jongeren*. (OSA-publicatie A185). Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek OSA.

Raad voor het Jeugdbeleid (RJB) (1989). *Toekomst gevraagd: Kommentaar op de notitie jeugdige minderheden*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Reezigt, G. (2003) Voor- en vroegschoolse educatie. In Meijnen, W. e.a. (2003). *Onderwijs-achterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Regeling onderwijsvoorrangsgebieden. Wet van 21 april 1993, houdende wijziging van de wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, ten behoeve van de opheffing of vermindering van onderwijs-achterstanden van 1993. In: *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1993, nr. 253.

Roelandt, Th. en E. Martens (1990). Ongelijke kansen in het onderwijs: sociale herkomst, migratie en etniciteit. In: Veenman, J. (red.). *Ver van huis. Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 19–41.

Roelandt, Th. en J. Veenman (1988). *Onderwijs en minderheden*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Schonewille, B., J. Klopogge en A. van der Leij (2000). *Kaleidoscoop en Piramide*. Utrecht: Sardes.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996). *Minderhedenbeleid 1997*. (Tweede Kamer 1996–1997, 25 001, nr.6). Den Haag: SDU.

Tesser, P. e.a. (1991). *De eerste fase van de longitudinale OVB-onderzoeken. Het leerlingenonderzoek*. Nijmegen: ITS-Katholieke Universiteit Nijmegen.

Tesser, P.T.M. (1993). *Rapportage minderheden 1993*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P.T.M. (1995). *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1996). *Rapportage minderheden 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M. en J. Veenman (1997). *Rapportage minderheden 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1998). *Rapportage minderheden 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M., J.G.F. Merens en C. van Praag (1999). *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M. en J. Iedema (2001). *Rapportage minderheden 2001. Vorderingen op school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tuijl, C., van (2001). *Effecten van Opstap Opnieuw*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Turkenburg, M. (2003). Onderwijs in allochtone levende talen (OALT) voor leerlingen in het basisonderwijs. In: W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/ Apeldoorn: Garant.

Veenman, J., (1993). Voorzichtigheid geboden. Commentaar bij het artikel van Van 't Hof en Dronkers. In: *Migrantenstudies*, jrg. 9, nr. 1, p. 26–30.

Veenman, J. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Veenman, J. (1995). Integratie in het onderwijs. In: G. Engbersen en R. Gabriëls (red.) (1995). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.

Veenman, J. (1996a). *Heb je niets, dan ben je niets. Tweede-generatie allochtone jongeren in Amsterdam*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1996b). *Als de toekomst naar je toekomt. Tweede-generatie jongeren in Rotterdam*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Veenman, J. (1997). *Arbeidsmarkt en maatschappelijke ongelijkheid, Over oorzaken en gevolgen, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1999). *Participatie en perspectief, Verleden en toekomst van etnische minderheden in Nederland*. Houten/Zaventem/Lelystad: Bohn Stafleu van Loghum/Koninklijke Vermande.

Veenman, J. (2001). *Molukse jongeren in Nederland. Integratie met de rem erop*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. en E.P. Martens (1991). *Een lange weg. Molukkers op de arbeidsmarkt 1990*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit Rotterdam.

Veld, Th. (2002). Onderwijs. In: J. Veenman, *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 55–85.

Westerbeek, K. (1999). *The colours of my classroom. A study into the effects of the ethnic composition of classrooms on the achievement of pupils from different ethnic backgrounds*. Rotterdam: CED.

Inhoudsopgave	blz.
Deel A: Wonen	389
Inleiding	390
Hoofdstuk 1 De jaren zeventig	391
1.1 Hoofddoelstelling	392
1.2 Doelgroepen	392
1.3 Afgeleide doelstellingen	392
1.4 Beleid en beleidsmaatregelen	393
1.5 Beleidsmaatregelen en effectiviteit	399
 Hoofdstuk 2 Minderhedenbeleid (1982–1994)	 400
2.1 Hoofddoelstelling	400
2.2 Doelgroepen	400
2.3 Afgeleide doelstellingen	400
2.4 Beleid en beleidsmaatregelen	401
2.5 Beleidsmaatregelen en effectiviteit	410
 Hoofdstuk 3 Integratiebeleid (1994–2002)	 412
3.1 Hoofddoelstelling	412
3.2 Doelgroepen	412
3.3 Afgeleide doelstellingen	412
3.4 Beleid en beleidsmaatregelen	413
3.5 Implementatie en effectiviteit van beleidsmaatregelen	428
 Deel B Sport en recreëren	 446
Inleiding	447
Hoofdstuk 1 Sport en recreatie in de jaren zeventig	448
 Hoofdstuk 2 Sport en recreatie in de jaren tachtig	 449
2.1 Hoofddoelstelling	449
2.2 Doelgroepen	449
2.3 Afgeleide doelstellingen	449
2.4 Landelijk Beleid en beleidsmaatregelen	449
2.5 Beleid van gemeenten	454
2.6 Onderzoek naar effectiviteit van beleid(smaatregelen)	455
 Hoofdstuk 3 Sport en recreatie in de jaren negentig	 458
3.1 Hoofddoelstelling	458
3.2 Doelgroepen	458
3.3 Afgeleide doelstellingen	458
3.4 Landelijk beleid en beleidsmaatregelen	458
3.5 Beleid van gemeenten op het gebied van sport en integratie	461
3.6 Effectiviteit van beleid: onderzoeksresultaten	466
 Literatuur	 478

DEEL A: WONEN

Wanneer beleidsnota's worden weergegeven betreft het zoveel mogelijk letterlijke aanhalingen.

Inleiding

De algemene doelstelling die als een rode draad door het volkshuisvestingsbeleid van de overheid loopt, is de bevordering van voldoende goede woongelegenheid voor iedere burger. Nadat de woningnood minder nijpend is geworden, wordt daar het belang van kwalitatief goede woningen aan toegevoegd. Binnen deze algemene doelstelling is er specifieke aandacht voor de problemen van sociaal-zwakkere economische groepen. Met name via het huursubsidiebeleid en via beleid gericht op de woon- en woonomgevingsproblematiek in achterstandswijken van grote steden, wordt uitdrukking gegeven aan de zorg voor de economisch gedefinieerde aandachtsgroep. De positie van minderheden wordt vanaf de jaren tachtig wel apart beschouwd, maar voor hun integratie op de woningmarkt wordt hoofdzakelijk gekozen voor inpassing in het sociaal-economisch georiënteerde beleid. Aanvullende specifieke maatregelen worden alleen «zonodig» beproefd. In de jaren zeventig en tachtig komt het een aantal keren aan de orde dat specifieke maatregelen worden ingezet. De voorkeur gaat echter nadrukkelijk niet uit naar categoriaal minderhedenbeleid.

HOOFDSTUK 1 DE JAREN ZEVENTIG

In de Memorie van Antwoord op het voorlopige verslag van de Wet Buitenlandse Werknemers van 1974 (geciteerd door Jansen, 2000, p.72) blijkt hoe de rijksoverheid over de verantwoordelijkheid voor huisvesting voor deze groep dacht: «De ondergetekenden willen erop wijzen dat in hun visie de werkgevers de eerste verantwoordelijken blijven voor het verschaffen van goede huisvesting in die zin dat de werkgever, alvorens tot werving van buitenlandse arbeidskrachten kan worden overgegaan, verplicht is aan te tonen dat passende huisvesting beschikbaar is». Het toezicht op de zorg voor huisvesting van werknemers uit den vreemde werd verder aan de gemeenten overgelaten. Om misstanden tegen te gaan, werd gemeenten in 1971 via de circulaire MG 71-11 wel gevraagd regelmatig aandacht te besteden aan de bezettingsgraad en de naleving van veiligheidsvoorschriften bij pensions. Alleen de grote gemeenten kenden in de praktijk logeeren pensionverordeningen, maar onder andere door geringe sanctiemogelijkheden, werd op de naleving van die voorschriften nauwelijks toegezien.

Ook in de ambtelijke Werkgroep Huisvesting Buitenlandse Arbeidskrachten, die was gestart in 1969, werden gemeenten en werkgevers als eerst verantwoordelijken gehouden. Een vertegenwoordiger van VRO(M) wees daarbij op het verschil tussen permanent woningbehoevend en variërende dan wel tijdelijke woningbehoeften. De gastarbeiders zag hij duidelijk als vertegenwoordiger van de tweede groep (ontleend aan archiefonderzoek Jansen, 2000, p. 160). Bij een nieuwe ambtelijke werkgroep met dezelfde titel die zich vanaf 1978 richtte op de gevolgen van de gezinshereniging, stelde VRO(M) zich op eendere wijze op. De «niet-permanente» werknemers werden bovendien vooral aangeduid als alleenstaanden. In die zin waren ze wel een van de zijdelingse doelgroepen van de Nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens (1976). VRO(M) toonde zich minder toeschietelijk op het punt van tegemoetkomingen in de gezinsvorming. Zo ontraadde in 1979 het ministerie aan de minister om de zogenaamde rijksvoorkeurswoningen beschikbaar te stellen voor buitenlandse werknemers en hun gezinnen. Deze RVK-regeling was te krap om deze groep op te vangen. Bovendien zou het «tegenover de «eigen» woningbehoevend niet te verkopen» zijn. Alternatieve oplossingen voor het probleem van een nijpend aantal gezinswoningen werden niet aangedragen (ontleend aan archiefonderzoek Jansen, p. 162).

Dezelfde regeling van rijksvoorkeurswoningen was wel van toepassing op (voormalige) rijksgenoten zoals Surinamers en Antillianen. Tussen 1975 en 1978 kreeg een deel van hen gespreid over het land, huisvesting aangeboden. Het onderliggende idee van gebundelde deconcentratie was bedoeld om de grote steden te ontlasten. De groeiende gezinsimmigratie uit Suriname (die vooral fors was in de periode dat Nederland en Suriname onderhandelden over zelfstandigheid) was tot dan vooral opgevangen in de steden via familie en pensions. In november 1974 verzocht de minister van CRM vanuit diens verantwoordelijkheid voor maatschappelijk welzijnsbeleid, diverse kleinere gemeenten vrijwillig mee te werken aan de huisvesting van deze groep. De respons was gering. Wat volgde was dat de staatssecretaris van VRO(M) 5% van de rijksvoorkeurswoningen voortaan mede reserveerde voor Surinamers en Antillianen (Cebeon, 1985, p.14).

1.1 Hoofddoelstelling

In het algemene woonbeleid stond in de jaren zeventig de bevordering van voldoende woongelegenheden voor iedere burger voorop. De aanhoudende woningnood diende door financiële ondersteuning aan huurders en door verbetering van de woonmilieus binnen en buiten de steden beantwoord te worden.

1.2 Doelgroepen

Sociaal zwakkere groepen vormen de meest uitgesproken doelgroep van beleid. Kenmerkend op dit punt is het huur- en subsidiebeleid waarbij naast subsidies aan bouwers en exploitanten ook wordt overgegaan tot individuele huursubsidie. In deze periode is in belangrijke nota's nog geen sprake van aparte aandacht voor minderheden. In de Nota Huur- en subsidiebeleid (1974) worden ze helemaal niet genoemd. In de verstedelijkingsnota wordt de immigratie («in het bijzonder vanuit de landen rond de Middellandse Zee en uit Suriname en de Nederlandse Antillen») wel als relevante ontwikkeling aangestipt in het kader van de bevolkingsgroei. Ook op meer impliciete wijze komt de positie van minderheden soms aan bod.

1.3 Afgeleide doelstellingen

Het versterken van de keuzevrijheid van financieel minder draagkrachtigen is een belangrijk streven van het beleid. Beperkingen worden vooral gesignaleerd in de oude woonwijken van steden. Gebrekkige verhuismogelijkheden zouden kunnen leiden tot spanningen. «Gegeven een bereidheid om naar een andere buurt te verhuizen, is het belangrijkste probleem dat goede en goedkope woningen niet in voldoende mate beschikbaar komen. Omdat de knelpunten zich vooral voordoen in de oude gebieden is in het bovenstaande de aandacht gericht op deze stadsdelen», aldus de verstedelijkingsnota (1976). Dat een gebrek aan keuzevrijheid de bevolkingsoverloop uit de steden kan versterken, wordt wel gesignaleerd. Het verschijnsel van de trek uit de stad wordt deels gezien als een algemene ontwikkeling die in alle ontwikkelde landen niet te stuiten, maar wel te kanaliseren is.

Het bevorderen van diversiteit naar levensstijlen wordt in de verstedelijkingsnota wel van belang geacht. Geconstateerd wordt dat vooral naoorlogse stedelijke woonwijken op het punt van bevolkingsamenstelling en leefstijl tamelijk eenzijdig zijn en weinig «stedelijke» variatie laten zien. Intensivering van het sociale welzijnsaanbod wordt als oplossing gezien. Over het nastreven van een «evenwichtige bevolkingsopbouw» via stadsvernieuwing en woonruimteverdeling in vooroorlogse wijken wordt terughoudend gesproken. «Sommigen zouden hier voorstander van zijn, maar het sociale probleem van ongelijkheid wordt door ruimtelijke verschuivingen niet opgelost». Daarmee reageert het rijksbeleid impliciet op het idee van veel gemeenten om allochtone groepen te spreiden en om de stadsvernieuwing aan te grijpen om na de sanering en reconstructie van verkrotte gebieden een deel van de arme bewoners (allochtoon of autochtoon) op die plek niet te laten terugkeren, maar hun plaatsen te laten innemen door middengroepen, ter wille van een bevolking die in balans is (zie o.a. Jobse, 1974).

1.4 Beleid en beleidsmaatregelen

1.4.1 De nota Huur- en subsidiebeleid (1974)

De nota begint met de constatering dat bij de volkshuisvesting zich een groot aantal problemen voordoet waarvan er een drietal naar voren springt:

1. Allereerst het probleem van het woningtekort. De bewindslieden hebben het voornemen op basis van meer recente en meer gedetailleerde gegevens hun woningbouwprogramma's zodanig bij te sturen, dat een situatie ontstaat waarin zonder uitzondering iedere Nederlander een behoorlijk onderdak kan vinden. In de nota wordt uiteengezet dat het huur- en subsidiebeleid daartoe een voorname bijdrage kan leveren.
2. Een tweede probleem waarmee de volkshuisvesting kampt, is de lastenverdeling. De prijs die voor het woongenot moet worden betaald, is veelal afhankelijk van allerlei toevalligheden, die weinig of geen verband houden met het geboden wooncomfort en die geleid hebben tot een onbillijke lastenverdeling. Behalve de verstoorde verhouding tussen prijs en kwaliteit is een ander aspect, dat de kans dat er geen vrije woningen beschikbaar zijn in de prijsklasse waarop men, gezien het inkomen, is aangewezen. Sommigen moeten een woning betrekken waarvan prijs en comfort wel op elkaar zijn afgestemd, maar die eigenlijk een te zware aanslag doet op het gezinsbudget. Anderen die woonachtig zijn in goedkope huizen zijn voordelig uit. Ondanks hun vaak aanwezige bereidheid om duurder te gaan wonen stroomt een deel van de bewoners niet door, omdat daar in hun ogen niet voldoende kwaliteit tegenover staat. Dit leidt op sommige plaatsen tot onvoldoende aanbod van goedkope woningen. Ook bij een ruim aanbod van woningen in een goed assortiment en met een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit kan het zeer wel voorkomen dat financieel minder sterke groepen een passende, goede woning niet kunnen betalen. Dan is het niet aanvaardbaar dat deze groepen van die woning verstoken blijven en zal de overheid met subsidiëring te hulp moeten komen. Dit kan op verschillende manieren. Hiervoor is er impliciet reeds van uitgegaan dat de overheid het huurpeil mede rechtstreeks beïnvloedt door via de woning en de exploitant lopende objectsubsidies. In de afgelopen tijd is echter meer en meer de overtuiging gegroeid dat deze methode aanvulling behoeft met meer specifiek op de situatie van de bewoner afgestemde individuele subsidies. In de naaste toekomst zal dit systeem zeker verder moeten worden uitgebouwd.
3. Het accent zal meer en meer verschoven worden van een kwantitatief naar een kwalitatief gerichte aanpak van het volkshuisvestingsvraagstuk. Het is duidelijk dat die verschuiving geen eenvoudige zaak zal zijn, want het kwalitatieve aspect heeft vele facetten en het inzicht in dergelijke problemen is nog lang niet volledig. De wisselwerking tussen de mens en zijn gebouwde omgeving is evenwel van zo'n fundamentele betekenis voor het welzijn van individu, gezin en samenleving dat in afwachting van betere onderzoekresultaten en gerijpte inzichten nu al concrete beleidsmaatregelen moeten worden getroffen. Een van de vragen is, of het gevoerde volkshuisvestingsbeleid niet te weinig oog heeft gehad voor de schaarste aan milieugoederen als ruimte, rust en reinheid van bodem, lucht en water.

In de nota wordt verwezen naar de regeringsverklaring (1973) waarin veel nadruk is gelegd op het streven naar verbetering van het leef- en

woonmilieu. Een liberalisatie van het woonbeleid werd gezien als ongewenst. Eerder werd gedacht aan behoud of herinvoering van bevoegdheden gegeven door de Woonruimtwet 1947. Bijzondere aandacht werd gevraagd voor de stimulering van de stadsvernieuwing, onder meer door subsidieregelingen meer toe te snijden op het behoud van goede wijken en de verbetering van bruikbare woningen. Al deze beleidsvoornemens kwamen voort uit de beslissing om de woningnood onder de sociaal-zwakkere groepen versterkt te bestrijden en extra aandacht te geven aan gebieden waar de woningnood zich concentreert. In het bijzonder voor de steden, waar zich ernstige structurele sociale problemen voordoen, werd een gebundeld beleid voorgesteld dat vele gebieden van de overheidstaak omvat.

De nota introduceert een dynamisch en sociaal huurbeleid. In de loop der jaren is een grillig huurpatroon ontstaan, waarin het verband tussen kwaliteit en prijs nauwelijks nog kan worden teruggevonden. Daarin liggen gevaren voor het zorgvuldig beheer en onderhoud van de woningvoorraad besloten. Ook uit een oogpunt van rechtvaardige lastenverdeling moet getracht worden tot een harmonischer situatie te geraken. Aan de middelen, die tot nu toe zijn aangegeven om tot een geleidelijke rechttrekking van scheve prijsverhoudingen te komen, bleken nogal wat bezwaren te kleven. Het nieuw ontworpen huurprijzenbeleid geeft een regeling van de huurverhogingen, die in het gehele land en voor alle soorten woningen dezelfde is. De overheid zal vaststellen welk verhogingspercentage in een bepaald jaar als normaal en verantwoord is te beschouwen, gelet op de algemene ontwikkeling van lonen en prijzen. Zo kan vooral worden bereikt dat niet voortdurend nieuwe ongerechtvaardigde prijsverschillen ontstaan tussen bestaande en voor de eerste maal verhuurde woningen. Deze trendmatige huurverhogingen zijn noodzakelijk in het kader van het algemene volkshuisvestingsbeleid.

Daarnaast besteedt de nota aandacht aan de sociale aspecten van de regelingen met betrekking tot huur en verhuur. De bevordering van huurstijgingen, die in het belang zijn van de volkshuisvestingssituatie in zijn geheel, noodzaken tot een grote waakzaamheid voor de belangen van de huurders, in het bijzonder de financieel zwakkeren. Door verbeteringen in het stelsel van aanvullende huursubsidies zal een billijke verhouding tussen inkomen en huurprijs in alle gevallen mogelijk worden gemaakt. Verder wordt voorgesteld dat de individuele subsidieregeling uitgebreid wordt tot huurders van alle soorten woningen. Ten opzichte van de oude regeling betekent dit vooral dat de achterstelling van de huurders van particuliere huurwoningen in geliberaliseerd gebied wordt opgeheven. Aan huurders van uitgesproken luxe woningen zal evenwel geen subsidie worden toegekend. De grens zal worden getrokken in de nabijheid van de hoogste huurprijs, die in ons land voor een woningwetwoning mag worden bedongen.

Voor huurders van eenvoudige woningen met een inkomen beneden dat van de modale werknemer zullen in feite inkomenshuren worden berekend. De subsidie zal namelijk – en dat geldt in het algemeen – rechtstreeks op de huurprijs in mindering worden gebracht en voor de genoemde gevallen zo worden vastgesteld dat wat de huurder uiteindelijk betaalt, alleen van zijn inkomen afhangt. Huurders van wat duurere, meestal nieuwere en modern uitgeruste woningen betalen iets meer. Indien de huurprijs – in bovenbedoelde zin – meer bedraagt dan de gemiddelde huur van de nieuwste woningwetwoningen, zal daarom een bijdrage in de meerdere kosten door de huurder geleverd moeten worden.

In die gevallen is de huurquote derhalve niet alleen van het inkomen, maar ook van de huurprijs afhankelijk.

Tot slot wordt een tijdelijke doorstroomheffing ingesteld welke dient te functioneren als een katalysator bij het vrijmaken van goedkope woningen.

De nota heeft een aparte bijlage die gewijd is aan stadvernieuwing. In de oude stadswijken zijn de volkshuisvestingsproblemen nog ernstiger dan elders, zo wordt in de bijlage geconstateerd. Het woonpeil ligt er veelal onaanvaardbaar laag, de relatieve huurprijverschillen zijn er groot en de zwakkere bevolkingsgroepen die in de steden achterblijven worden daar bovendien met een voortdurend woningtekort geconfronteerd. Hoewel stadsvernieuwing meer behelst dan uitsluitend de verbetering van woningen en woonomgeving, vormt dit laatste toch een belangrijk onderdeel van het proces. Juist de zorg voor het behoud van de woonfunctie – uiteraard in evenwichtige samenhang met andere functies – is één van de beleidsdoeleinden van de stadsvernieuwing. Tevens dient het proces van verval in de schil van oude woonwijken rondom het stadscentrum tot staan gebracht te worden. De noodzaak tot stadsvernieuwing is uiteraard mede gebaseerd op een groot aantal andere verschijnselen behalve de hierboven aangestipte. In de Nota van aanbidding bij het voorontwerp van Wet op de stadsvernieuwing is uitvoerig op deze verschijnselen ingegaan. De Wet op de stadsvernieuwing zal een juridisch instrumentarium geven met behulp waarvan het verval in de steden tot staan kan worden gebracht en waardoor impulsen voor een positieve ontwikkeling beter tot hun recht zullen komen. In de bijlagen wordt verband gelegd tussen het huur- en subsidiebeleid en de stadsvernieuwing, zodat een doeltreffend instrumentarium ontstaat ter bevordering van zowel de verbetering van woningen en woonomgeving, als de vervangende nieuwbouw in geval van sanering.

1.4.2 De verstedelijkingsnota (1976)

De verstedelijkingsnota maakt deel uit van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening. In deze nota zet de regering haar beleidsvoornemens met betrekking tot de spreiding van bevolking, werkgelegenheid en voorzieningen en met betrekking tot de ontwikkeling van de verstedelijking en het vraagstuk van de mobiliteit uiteen. De verstedelijking vormt in dit geheel het meest complexe en uit een oogpunt van ruimtelijke inrichting het overheersende vraagstuk.

Uitgangspunten van de nota zijn de volgende:

- Het beleid is gericht op een meer evenwichtige spreiding van bevolking, werkgelegenheid en voorzieningen over ons land.
- In het beleid met betrekking tot de stadsvernieuwing staat de verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking in de oude wijken voorop. Zulk een beleid kan er voorts toe bijdragen dat de ontvolking van de (grote) stad wordt beperkt, de sociale structuur wordt versterkt en de verkleining van het stedelijk draagvlak wordt afgeremd. Het beleid is niet gericht op bevrozing van de bevolkingsstructuur in de oude wijken, maar op vergroting van de vrije keuze van woonplaats, ook voor de financieel minder draagkrachtigen. Op het terrein van de stadsvernieuwing zijn nieuwe maatregelen nodig ten aanzien van wetgeving, financiering en organisatie.
- Het infrastructuurbeleid is gericht op beperking van de groei van het aantal reizigerskilometers.

Het voldoen aan wezenlijke strevingen van individuen en groepen

(zelfontplooiing: iedereen moet de kans krijgen om zich overeenkomstig zijn eigen aard, aanleg en voorkeur te ontwikkelen), de zorg voor milieu en het terugdringen van ongelijkheid en achterstanden zijn de drie doelstellingen die de regering wil hanteren opdat het ruimtelijk beleid zijn bijdrage levert aan het terugdringen van ongelijkheid en achterstanden.

Doelstellingen

De basisdoelstelling voor het ruimtelijke beleid luidt als volgt: Het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen en dat de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk wordt gewaarborgd.

De beperkte beleidsruimte van de rijksoverheid (complementair bestuur)

Een beleid dat ruimtelijke ontwikkelingen wil beïnvloeden, moet er rekening mee houden dat de beleidsruimte dikwijls maar beperkt is. Afremming, ombuiging en bevordering van ruimtelijke ontwikkelingen hebben soms een aanzienlijke tijd nodig voordat het effect zichtbaar wordt. Voor het bepalen van de beleidsruimte kunnen de volgende overwegingen van belang zijn:

- de bevolkingsgroei;
- voor het beleid ten aanzien van spreiding, verstedelijking en mobiliteit is het aantal te bouwen woningen van grote betekenis;
- lange tijd van voorbereiding en uitvoering van grotere projecten;
- financiële ruimte;
- een aantal maatschappelijke en economische ontwikkelingen onttrekt zich aan de beïnvloeding door de overheid of laat zich slechts langzaam ombuigen;
- de beleidsruimte van de nationale overheid wordt in enkele opzichten ook beperkt door internationale invloeden.

Voor de rijksoverheid geldt ten slotte dat zij de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ontwikkeling deelt met provincies en de gemeenten. De complementaire verantwoordelijkheid leidt ertoe dat het Rijk zo groot mogelijke vrijheidsmarges aan de provincies en de gemeenten laat om op basis van hun meer gedetailleerde kennis van zaken en van hun politieke verantwoordelijkheid de regionale en lokale samenhangen te beoordelen. Voor de nationale samenhangen draagt de rijksoverheid een eigen specifieke verantwoordelijkheid.

Ontwikkeling en spreiding van de bevolking

ijzigingen in de omvang, het groeitempo, de samenstelling en de spreiding van de bevolking behoren tot de ruimtelijk meest relevante ontwikkelingen.

De recente bevolkingsontwikkeling in Nederland kenmerkte zich door:

- a. afname van de natuurlijke aanwas;
- b. toename van het immigratiesaldo in het bijzonder uit de landen rond de Middellandse Zee en uit Suriname en de Nederlandse Antillen;
- c. als resultante van a en b: afnemende jaarlijkse bevolkingsgroei;
- d. vermindering van het relatieve aantal jeugdigen mede in samenhang met bovenstaande punten;
- e. in omvang toenemende migratiestromen van het Westen naar het Oosten en Zuiden, gecompenseerd door buitenlandse migratieoverschotten in het Westen. In de jaren 1973 en 1974 hebben deze tendenties zich nog verscherpt, behalve wat betreft de immigratie uit de Middellandse-Zeelanden.

In de nota wordt geconstateerd dat «in alle delen van het land de buitenlandse overschotten toenemen, maar dat het Westen het leeuwendeel van de immigranten opneemt: Het gehele beeld vertoont grote overeenkomst met wat in andere ontwikkelde landen kan worden waargenomen. In al deze landen ziet men vertrekoverschotten vanuit de meest verstedelijkte gebieden naar steeds verder weg gelegen streken, terwijl in de steden het aantal buitenlanders – vaak afkomstig uit ex-koloniën toeneemt» (p. 31–33).

Ontwikkelingen in de stedelijke samenleving

Het eeuwenoude proces van verstedelijking – in Nederland is reeds vanaf de twaalfde eeuw de trek van platteland naar stad duidelijk waarneembaar, hoewel pas in de negentiende eeuw deze trek van grote omvang is geworden – heeft de laatste decennia duidelijk andere vormen aangenomen. In plaats van uitbreiding van bestaande steden treedt een snelle groei op van kleinere kernen, gelegen in een zich verwijdende kring rond de steden. Tegelijkertijd stagneert de groei van grote en middelgrote steden en is in sommige steden de toename zelfs in een bevolkingsafname omgeslagen.

De sociale structuur van de stad kenmerkt zich door een grote mate van differentiatie. Deze vloeit voort uit de ontwikkeling van de stedelijke werkgelegenheid, aanvankelijk in de industrie en later in de dienstensector, die nieuwe beroepen, nieuwe specialisaties en nieuwe maatschappelijke posities in het leven riep. De differentiatie geldt in uiteenlopende mate voor verschillende onderdelen van de stad. Reeds onmiddellijk na de industriële revolutie deed zich een ruimtelijke segregatie van sociale groepen voor. Deze ontwikkeling zet zich thans, o.m. onder invloed van cityvorming, gezinsverdunding en motorisering in verhevigde mate door in de segregatie tussen binnensteden, nieuwere stadswijken en suburbane gebieden. Juist in de naoorlogse stedelijke woonwijken komt nogal eens een zekere eenzijdigheid in de bevolkingssamenstelling voor. Bepaalde beroepsgroepen (employés en geschoolde arbeiders) en leeftijdsklassen (gezinnen in een bepaalde fase) zijn er oververtegenwoordigd. Wellicht ernstiger is dat deze wijken minder dan zowel de oudere stadsdelen als de suburbane gebieden tegemoet komen aan de diversiteit in levensstijlen die in de moderne stad in feite belangrijker is dan die in statusgroeperingen. Levensstijlen (dit zijn vaste patronen van handelen) worden gevormd onder invloed van demografische, sociaal-culturele en economische factoren (leeftijd, geslacht, status, burgerlijke staat, inkomen), terwijl vanuit elke maatschappelijke positie de maatschappij anders waargenomen wordt. De uniformiteit en de monotonie van het gebouwde milieu vinden dikwijls hun oorsprong in het ontkennen van de hier bedoelde diversiteit.

Een ander kenmerk van de stad is dat de sociale structuren voortdurend wijzigingen ondergaan. Door verdringing van economisch zwakkere door economisch sterkere functies en als gevolg van stadsvernieuwingsactiviteiten (die veelal leiden tot lagere woningdichtheden) vindt er een trek uit de steden plaats van vooral de maatschappelijke middengroepen. Deze problemen concentreren zich in overwegende mate in de oudste delen van de stad, met name in de 19e-eeuwse wijken.

Uit onderzoeken blijkt dat in oude wijken een relatief grote ontevredenheid over de huisvesting bestaat, terwijl de bezwaren tegen de woonomgeving zowel worden geuit met betrekking tot de oude als tot nieuwe stadsdelen. In de oude wijken blijkt men bovendien over het

algemeen over de voorzieningen (behalve parken en plantsoenen) meer tevreden te zijn dan in nieuwe wijken. Het overheersende motief van verhuizen blijkt dan ook de huisvestingssituatie te zijn (geen, onvoldoende of geen zelfstandige woonruimte). Wanneer de eigen huisvestingssituatie leidt tot een wens om te verhuizen, maar de mogelijkheid daartoe ontbreekt, geeft dit aanleiding tot spanningen. De problemen spitsen zich dan ook toe bij degenen, die – vooral door het ontbreken van financiële armslag – geen keuzemogelijkheden hebben.

De verplaatsing van bewoners brengt vele problemen met zich mee, doch van de andere kant betekent een ingreep in een buurt voor veel bewoners een mogelijkheid tot betere huisvesting of de ontvluchting van een buurt die ze toch al niet meer als «fijn» waarderen. Relevant is echter de vraag wie er graag weg wil en of de mogelijkheid daartoe bestaat. Mensen zullen zich moeilijker aan een andere woonbuurt aanpassen, naarmate ze minder tot de verhuizing bereid waren. Gegeven een bereidheid om naar een andere buurt te verhuizen, is het belangrijkste probleem dat goede en goedkope woningen niet in voldoende mate beschikbaar komen. Omdat de knelpunten zich vooral voordoen in de oude gebieden is in het bovenstaande de aandacht gericht op deze stadsdelen. Wat de nieuwe wijken betreft zij er echter op gewezen dat deze wijken steeds minder voldoen aan de huidige verlangens ten aanzien van voorzieningen en bereikbaarheid. Bovendien is bij de opzet van deze wijk te weinig rekening gehouden met de behoefte van bepaalde categorieën, zoals bejaarden, huisvrouwen en kinderen. Bekend is ook de veel gehoorde klacht over de eentonigheid en de saaiheid van deze wijken. Ook het verschijnsel van de eenzaam achtergebleven huisvrouw wordt langzamerhand erkend.

Als sociaal probleem zou ook nog kunnen worden beschouwd de eenzijdige bevolkingsstructuur in sommige wijken. Sommigen willen een «evenwichtige bevolkingsopbouw» nastreven. De nota wijst erop, dat dit slechts door verhuizingen op grote schaal van bepaalde sociale groeperingen zou kunnen worden bereikt. Fundamenteel zou hiermee evenwel in de ongelijkheid met betrekking tot inkomen, kennis en macht weinig veranderen. Het sociale probleem van deze ongelijkheid wordt door ruimtelijke verschuivingen niet opgelost. In het algemeen moet bij discussies over de bevolkingssamenstelling het schaalniveau niet uit het oog worden verloren. In deze discussies kan voorts beter gesproken worden van de gewenste mate van sociale homogeniteit, d.w.z. een zodanige gemeenschappelijkheid van opvattingen en levensstijlen, dat men met elkaar contact kan hebben zonder telkens op misverstand of onbegrip te stuiten.

Knelpunten in de ontwikkeling op stedelijk niveau

De regering beschouwt de volgende ontwikkelingen op stedelijk niveau als de voornaamste knelpunten voor een goede ruimtelijke inrichting van ons land:

1. de achteruitgang van het woon- en leefklimaat in de stedelijke gebieden, m.n. in de verouderde woongebieden;
2. de bevolkingsoverloop uit de steden, deels als gevolg van een tekort aan woningen in de steden, deels als gevolg van gebreken in het woonmilieu;
3. het ontbreken van keuzevrijheid t.a.v. het wonen, m.n. bij de financieel minder draagkrachtigen in de oude woonwijken;
4. de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de stedelijke gebieden en in verband daarmee de toenemende afstanden in het woon-werkverkeer;

5. de ontwikkeling van de binnensteden, m.n. op het gebied van het wonen, de werkgelegenheid, de voorzieningen en de bereikbaarheid;
6. de toenemende mobiliteit als gevolg van het uit elkaar groeien van woon-, werk- en recreatiegebieden;
7. de tekortkomingen op het gebied van de recreatiemogelijkheden, vooral binnen de stedelijke gebieden;
8. de aantasting van open ruimten en ecologisch of landschappelijk waardevolle gebieden in de stedelijke invloedssfeer.

Beleidsinstrumenten op gemeentelijk niveau

In de nota worden drie instrumenten op gemeentelijk niveau aangegeven:

- het bestemmingsplan;
- het gronduitgifte beleid;
- het welzijnsbeleid: waar het bevolkingsdraagvlak onvoldoende is voor voorzieningen zal het gebruik van mobiele voorzieningen, veelal samen met andere gemeenten moeten worden bevorderd. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan bibliotheekvoorzieningen en aan schoolbussen (p. 232).

1.5 Beleidsmaatregelen en effectiviteit

De meest specifieke maatregel voor minderheden is de openstelling van de regeling rijksvoorkeurswoningen voor Surinamers en Antillianen. Tot 1980 zijn meer dan 5 000 gezinnen zo van onderdak in veelal eengezinswoningen voorzien. Dat komt ongeveer neer op 10 procent van de in die periode aanwezige Surinaamse en Antilliaanse gezinnen. De maatregel vergrootte de toegankelijkheid tot de woningmarkt, maar was toch geen doorslaand succes. Het aan de maatregel gepaarde idee van gebundelde deconcentratie komt nauwelijks uit de verf. Veelvuldig komen er verzoeken voor herhuisvesting in de randstad (Cebeon, 1985: p.14).

Wat maakte dat veel Surinaamse en Antilliaanse bewoners van RVK-woningen naar de Randstad wilden. Allereerst hebben ze niet altijd veel keus gekregen bij de aan hen voorgelegde woningen en regio's. In de kleinere gemeenten zijn bovendien werkgelegenheid, opleidingsmogelijkheden en sociale netwerken minder ruim voorradig dan in de steden, terwijl men daar wel naar op zoek was (Leistra, 1995). De geringe acceptatie door de omringende samenleving is daarbij een belangrijke extra reden om tot herhuisvesting te verzoeken (Ahmad Ali en Breunese, 1980). De sturingskracht van het beleid op het vestigingspatroon van Surinamers en Antillianen is dus uiteindelijk beperkt.

Bij de doelstellingen op het gebied van de stadsvernieuwing – voor het Rijk: goede huisvesting elders voor lagere inkomensgroepen en voor gemeenten: een nieuwe bevolkingssamenstelling in de vooroorlogse gebieden – komt zeker het tweede doel maar beperkt uit de verf. Diverse actiecomités menen dat bij de stadsvernieuwing niet middeninkomens maar de zittende bevolkingsgroep de doelgroep moet zijn: «Niet de overheid, maar de bewoners stellen de bevolking samen» (geciteerd in Reijndorp, 1996: p. 6). Door de acties wordt dit pleit inderdaad grotendeels ten faveure van vooral autochtone minder draagkrachtige bewoners beslecht en het beginsel van «bouwen voor de buurt» doet zijn intrede. In de praktijk komt dit neer op bouwen (alleen) voor de laagste en zittende inkomensgroepen. Tegelijkertijd is ook het stedenbouwkundig karakter van de operatie veranderd. Van sanering en reconstructie is het accent bij stadsvernieuwing langzaam verschoven richting behoud van bebouwing en stedelijke structuren.

HOOFDSTUK 2 MINDERHEDENBELEID (1982–1994)

2.1 Hoofddoelstelling

Uitgangspunt van het volkshuisvestingsbeleid blijft artikel 22, lid 2 van de Grondwet «Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid», met huursubsidie als kerninstrument van het rijksoverheidsbeleid op het deelterrein van het wonen.

De huisvesting van etnische minderheden moet zo veel mogelijk binnen het algemene beleid tot stand komen. Doelstelling is een evenredige slaagkans van allochtonen op de woningmarkt onder het motto «Toegankelijkheid en evenredigheid».

2.2 Doelgroepen

Etnische minderheden vormen sinds 1982 naast ouderen en gehandicapten een van de bijzondere aandachtsgroepen van het volkshuisvestingsbeleid van de rijksoverheid. Als etnische minderheden worden met name vluchtelingen, Surinamers, Antillianen, Turken, Marokkanen en Molukkers genoemd. De aandacht houdt vooral in dat hun positie apart wordt beschouwd. Beleidsmatig wordt de achterstand van minderheden op de woningmarkt vooral ondergebracht in het algemene beleid gericht op sociaal-economisch zwakke groepen.

2.3 Afgeleide doelstellingen

In deze periode gaat net als in de voorgaande periode veel aandacht uit naar de opheffing van slechte woonsituaties in de oude stadswijken. Specifiek beleid ten behoeve van minderheden wordt met name geformuleerd op het terrein van het woonruimteverdelingbeleid. Uitgangspunt daarbij is het vergroten van de evenredige slaagkans. Het Rijk wil lokale instanties overreden de toewijzing van woningen uitsluitend te laten geschieden op basis van objectieve (urgentie)criteria.

Verder wordt door de staatssecretaris van VROM (1983) expliciet stelling genomen tegen gedwongen spreiding om segregatie tegen te gaan. Men keert zich tegen spreiding van bovenaf, maar spreiding als uitkomst van individuele keuzes wordt wel omarmd: Met de... «term spreidingsbeleid»... wordt soms bedoeld het «openbreken» van het voor minderheden tot nu toe ontoegankelijke woningbestand en het tegengaan van afhoudende en soms discriminatoire opstellingen van instanties, met het oogmerk dat minderheden op basis van vrijwilligheid en urgentie daarvan kunnen profiteren. In dit geval kan gesproken worden van een beleid, dat gericht is op het inhalen van een achterstand. Wanneer daardoor een meer gespreid vestigingspatroon ontstaat, dan is dat een secundair gevolg van achterstandsbeleid en antidiscriminatiebeleid. De term spreidingsbeleid wordt in dit verband ten onrechte gebruikt. Spreiding is dan immers geen vooropgezet doel van het beleid. Het wel of niet «geconcentreerd» willen wonen wordt dan binnen de marges van het beperkte woningaanbod aan de mensen zelf overgelaten. Ook komt het voor dat met de term spreidingsbeleid wel primair beoogd wordt een meer gelijkmatige verdeling van bevolkingsgroepen over de gemeente op basis van toewijzing aan de hand van (onder meer) etnische criteria. In dat geval staan niet de individuele keuzevrijheid en het beschikbare woningaanbod centraal, maar bepaalt de gemeente de mate van concentratie of, spreiding van minderheden aan de hand van niet ter zake doende etnische

criteria en maakt zij het individu daaraan ondergeschikt. Een dergelijke benadering van allochtonen zou naar mijn oordeel in strijd met het non-discriminatie beginsel kunnen komen. In dit verband kan onder andere gewezen worden op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie».

2.4 Beleid en beleidsmaatregelen

Het beleidskader van VROM was gericht op het opheffen van achterstanden. Gemeenten waren primair verantwoordelijk voor de huisvesting van minderheden, de rijksoverheid voor de huisvesting van vluchtelingen en asielzoekers. Binnen die taakverdeling moest er iets worden gedaan worden aan de obstakels die etnische minderheden tegenkwamen. Jansen (2000) vat de beleidsurgentie in deze periode als volgt samen. Het tekort aan grote goedkope woningen, de huisvesting in brandgevaarlijke pensions en belemmeringen bij het proces van het vinden van passende woonruimte bij gezinshereniging, waren barrières die er toe leidden dat veel minderheden uit nood een woning kochten. Hetgeen grote problemen opleverde toen als gevolg van verslechtering van inkomens de lasten niet meer konden worden opgebracht. De grootste problemen deden zich echter voor in de sfeer van de woonruimteverdeling. Niet alleen waren er knelpunten in de sfeer van urgentie en inschrijvingsduur, maar met name in de toelating als zodanig, de gelijke behandeling van allochtonen. Zij werden niet geaccepteerd als huurders, met name door de woningcorporaties, en ondervonden dikwijls achterstelling. Bovendien werd op grote schaal een zogenaamd plaatsingsbeleid toegepast (p. 198–199).

In een tweetal circulaires werd hierop beleid geformuleerd. Alvorens deze circulaires worden besproken richten we ons eerst op de meest prominente nota uit deze periode die vooral in het teken stond van herverdeling van taken bij het algemene beleid.

De Overheidsnota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989)

Verdergaande territoriale en functionele decentralisatie

De rijksoverheid voorziet de volkshuisvesting van een duurzaam kader, dat alle betrokkenen een herkenbare en betrouwbare structuur biedt bij het uitvoeren van de opdracht die de grondwet geeft. Dit kader bestaat uit bouwvoorschriften, toelatingsregels, geschillenregelingen en dergelijke, neergelegd in wet- en regelgeving, ook biedt de rijksoverheid duidelijkheid over de prioriteiten die zij bij de sturing stelt.

Bewoners zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor hun woonsituatie, ook als ze in aanmerking komen voor overheidssteun. Gelijkwaardigheid van bewoners ten opzichte van andere betrokken partijen staat voorop. Waar nodig wordt dit door wet- en regelgeving ondersteund (bouwvoorschriften, huurbescherming, georganiseerd overleg tussen huurders en verhuurders), zonder dat daarbij gedetailleerde regulering wordt nagestreefd. De voorgenomen bundeling van enige landelijke belangenorganisaties van bewoners wordt door het Rijk ondersteund.

In de volkshuisvestingssector is een sterke verwevenheid ontstaan tussen particulier initiatief en overheid, waarbij de overheid steeds meer risico's in de particuliere sfeer is gaan afdekken. Voor de jaren negentig wordt het streven nadrukkelijk gericht op een grotere zelfstandigheid van de betrokken instellingen.

Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar de woningcorporaties. De verzelfstandiging daarvan wordt bevorderd door een serie reeds genomen en nog te nemen maatregelen, zoals de oprichting van een Waarborgfonds en een Centraal Fonds. Ook in het huur- en subsidiebeleid worden hiertoe stappen gezet.

De decentralisatie wordt voortgezet doordat van rijkswege subsidies aan gemeente of provincies worden verstrekt in de vorm van fondsen of budgetten met daaraan gekoppelde prestatie-eisen. De afzonderlijke planindiening bij de directies in de provincie vervalt. Wel moeten de gemeenten gestandaardiseerde gegevens over de plannen verstrekken aan het Rijk.

Het bindend advies van de provincie over de contingentenverdeling blijft vooralsnog gehandhaafd.

De rechtstreekse gemeenten worden zelf budgethouder. Voorgesteld wordt de grens tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten te leggen bij 30 000 inwoners. Voor de niet-rechtstreekse gemeenten wordt de provincie budgethouder, hetgeen ook inhoudt dat de provincie over de subsidies beslist, nadat een plan door de betreffende gemeente voor subsidiëring in aanmerking is gebracht. Ook de rechtmatigheidstoetsing valt onder verantwoordelijkheid van de budgethouder.

Sturing vanuit de rijksoverheid: corrigeren van marktimperfecties, kwaliteit en evenredige toegang tot de woningmarkt

Een belangrijk doel van het volkshuisvestingsbeleid is de woningmarkt beter te laten functioneren. Sturing in deze richting is nodig in verband met specifieke eigenschappen van deze markt. De woning is plaatsgebonden, kent een lange levensduur, vergt hoge investeringen, waarvan de opbrengsten over een lange reeks van jaren verdeeld zijn (hetgeen de lange tijdshorizon nogmaals onderstreept). De kostprijs is bovendien sterk afhankelijk van het soms snel wisselende renteniveau. Daarnaast wordt het woningaanbod veel meer door de bestaande voorraad dan door de productie bepaald. Er bestaat een groot aantal deelmarkten met een beperkt aantal aanbieders, en de reactiesnelheid van vraag en aanbod is gering. Bovendien worden randvoorwaarden gesteld vanuit de ruimtelijke ordening.

Naast verbetering van de marktwerking is voldoende kwaliteit van het woningaanbod het belangrijkste uitgangspunt van overheidszorg. Minimum kwaliteitseisen aan de bouw hebben duidelijke positieve effecten en bestaan in alle westerse landen. De beschikbaarheid van woningen van voldoende kwaliteit wordt voor de lagere inkomens en andere aandachtsgroepen van beleid onder andere door de prijs belemmerd. Daarom blijft het nodig, door middel van subsidies met name gericht op deze groepen, voldoende aanbod van goede kwaliteit te bevorderen. Waar de kwaliteit in de bestaande voorraad tekort schiet, wordt deze door woningverbetering en stadsvernieuwing verbeterd.

De sturing vanuit de rijksoverheid – de daadwerkelijke beïnvloeding van de woningvoorziening – geschiedt grotendeels door de inzet van het beschikbare financiële instrumentarium. Dit instrumentarium dient in versterkte mate gericht te worden op een aanvaardbare huisvesting van de lagere-inkomensgroepen en van bijzondere aandachtsgroepen.

De beschikbare financiën en de voorraad goedkope huurwoningen zullen in de eerste plaats worden ingezet voor de lagere-inkomensgroepen.

Hiernaast blijft op onderdelen extra aandacht nodig voor bijzondere aandachtsgroepen, zoals ouderen, gehandicapten en etnische minderheden.

Verstedelijkingenbeleid en stadsvernieuwing

Sinds het midden van de jaren zestig is stadsvernieuwing een belangrijk onderdeel van het overheidsbeleid. Lag aanvankelijk de nadruk op sanering en reconstructie, gaandeweg werd behoud van bebouwing en stedelijke structuren belangrijker. Bovendien werd stadsvernieuwing steeds meer als een samenhangend proces beschouwd, dat meer dan alleen verbetering van het woonmilieu omvat. Het rijksbeleid liet dan ook een ontwikkeling zien van subsidieregelingen voor sanering en reconstructie naar een van meerdere zijden gevoed stadsvernieuwingsfonds, dat de gemeenten in de besteding van de gelden grote ruimte biedt. Hoofdmomenten in die ontwikkeling vormden de invoering van de Interim-Saldoregeling, de Nota Stads- en Dorpsvernieuwing 1981, en de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing in 1985. Met de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing werd niet alleen een uitgebreid juridisch instrumentarium van toepassing, ook werden de financiële stromen van Rijk naar gemeenten opnieuw gestructureerd en samengevoegd in gemeentelijke en provinciale stadsvernieuwingsfondsen.

Op het gebied van stadsvernieuwing en verstedelijking wordt gestreefd naar verdergaande decentralisatie en versterking van de marktwerking. Meer dan voorheen komt daarbij het risico voor de werkelijke kostenontwikkeling bij de gemeente te liggen. Meer dan tot nu toe het geval was, zullen locatiesubsidies ook gebruikt worden om vrije sectorbouw te stimuleren op plekken waar het verstedelijkingenbeleid dit wenselijk maakt.

Bijzondere aandachtsgroepen

Uitgangspunt van beleid is dat regelgeving en financiële steun neutraal moeten staan tegenover de geschakeerdheid van de bevolking. Regelgeving dient bijvoorbeeld seksenneutraal te zijn. De huisvesting van ouderen, gehandicapten, en etnische minderheden moet zo veel mogelijk binnen het algemene beleid tot stand komen. Het is in belangrijke mate de verantwoordelijkheid van gemeenten en sociale verhuurders om hieraan vorm en inhoud te geven.

Minderheden en vluchtelingen volgens deze nota verdienen in sommige opzichten eveneens speciale aandacht. In de jaren negentig moet een aanzienlijke toename worden verwacht van het aantal ingezetenen dat tot de groep etnische minderheden behoort.

De positie van minderheden wordt gemiddeld gesproken, gekenmerkt door achterstand in onder andere woonsituatie. Dit is ook geconstateerd in het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1988. Het huisvestingsbeleid voor etnische minderheden moet zoveel mogelijk geïntegreerd zijn in het algemene beleid. Uitzonderingsbepalingen moeten vermeden worden. Vooral gemeenten en sociale verhuurders zijn voor een goede huisvesting van deze groeperingen verantwoordelijk. Maatregelen om achterstanden weg te nemen, moeten vooral gericht zijn op het slechten van barrières bij de woonruimteverdeling zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. Een gereguleerd concentratie- of spreidingsbeleid kan echter niet worden aanvaard als dit is ingegeven door etnische kenmerken van woningzoekenden. In de Huisvestingswet en de daarop gebaseerde Algemene Maatregel van Bestuur wordt nadere aandacht gegeven aan het voorkomen van discriminatie bij woningtoewijzing. Ook in de toekomst zal

van de Regeling Rijksvoorkeurswoningen gebruik worden gemaakt voor de huisvesting van vluchtelingen.

De helderheid van de regelgeving moet voor minderheden en vluchtelingen zo groot zijn dat zij goed zicht hebben op hun rechten en op de procedures. De lokale overheid draagt de eerste verantwoordelijkheid dat deze groepen geen specifieke belemmeringen ondervinden bij de woonruimteverdeling. Het gebruik van rijksvoorkeurswoningen zal worden voortgezet.

In de Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Huisvestingswet zal bijzondere aandacht worden besteed aan het tegengaan van discriminatie. De regelgeving voor woonwagens wordt zoveel mogelijk in de algemene regelgeving opgenomen.

Beleidsinstrumentarium en taakstellingen

De rijksoverheid heeft voor het bereiken van haar doelstellingen een reeks instrumenten ter beschikking, zoals regelgeving, toezicht, het financieel instrumentarium, bestuurlijk overleg, kennisoverdracht en voorlichting. De afgelopen decennia lag bij de keuze uit de beschikbare instrumenten het accent sterk op regelgeving en het financieel instrumentarium. Nu de verantwoordelijkheden op het gebied van de volkshuisvesting meer worden gespreid en de sturende rol van de rijksoverheid vermindert, zal een grotere nadruk komen te liggen op meer indirect werkende instrumenten als toezicht, bestuurlijk overleg, kennisoverdracht en voorlichting. Ten aanzien van toezicht, bestuurlijk overleg en kennisoverdracht is een nadrukkelijke rol weggelegd voor de Directies Volkshuisvesting in de provincie. Door meer gebruik te maken van deze instrumenten creëert de rijksoverheid mede de voorwaarden waaronder de primaire verantwoordelijkheid van bewoners en maatschappelijke organisaties voor hun huisvestingssituatie kan worden waargemaakt.

De volgende taakstellingen zullen volgens deze nota in de komende periode voor de rijksoverheid centraal staan in het volkshuisvestingsbeleid:

- zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden;
- bevordering van een kwalitatief goed woon- en leefmilieu;
- bevordering van het eigenwoningbezit;
- bevordering van experimenten, innovatie en kennis(overdracht).

Minderhedenbeleid in de jaren tachtig

Twee circulaire over de huisvesting van minderheden in 1983 en 1988 maken duidelijk welk specifiek minderhedenbeleid het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in deze periode voerde.

Circulaire huisvesting minderheden (1983)

De circulaire is gericht aan de colleges van Burgemeesters en wethouders. Gemeenten en toegelaten instellingen dragen gescheiden verantwoordelijkheden, maar hebben een gezamenlijke taak met betrekking tot de huisvesting van achterstandsgroepen. Niet zelden mondt dit uit in hechte samenwerking en onderlinge afspraken tussen gemeente en toegelaten instellingen. Om die reden verzoekt de staatssecretaris om naar aanleiding van deze circulaire, waar noodzakelijk, in overleg te treden met de woningcorporaties in de gemeente. De staatssecretaris ziet de huisvesting van minderheden als een normale lokale verantwoordelijkheid, waarbij het beleid er op gericht is alle ingezetenen op basis van

individu en/of huishouden, ongeacht nationaliteit of etnische herkomst, te helpen. Waar via het algemene beleid het principe van gelijkberechtiging ten aanzien van minderheden niet (helemaal) haalbaar is en waar achterstandssituaties van minderheden daardoor worden bestendigd, is specifieke aandacht voor deze groepen en aanpassing, c.q. aanvulling van het beleid noodzakelijk, teneinde die gelijkberechtiging te kunnen effectueren.

Woonruimteverdeling

Regelmatig wijzen organisaties van minderheidsgroepen op de achterstelling, die minderheden ondervinden bij de woningtoewijzing. Ook onderzoeksresultaten wijzen in die richting. Er zou zelfs van discriminatie sprake zijn. Steeds frequenter wordt aan de rijksoverheid gevraagd om in te grijpen in lokale situaties. De rijksoverheid beschikt inderdaad over enige wettelijke instrumenten, om daar waar aantoonbaar sprake is van achterstelling van bepaalde groepen ingezetenen, in te grijpen. De staatssecretaris geeft er vooralsnog de voorkeur aan oplossingen in de sfeer van overleg en overtreding te zoeken, die het hanteren van die zwaardere middelen overbodig maken. Waar noodzakelijk, zal echter van deze bevoegdheden gebruik worden gemaakt. Iedere gemeente draagt, ongeacht het wel of niet van kracht zijn van de Woonruimtetwet 1947, in het kader van het algemene volkshuisvestingsbeleid verantwoordelijkheid voor de woonruimteverdeling in de gemeente.

In dit kader doet de staatssecretaris een dringend beroep op de gemeentebesturen om met betrekking tot de huisvestingssituatie van en woningtoewijzing aan etnische minderheidsgroepen (in vergelijking tot de autochtone inwoners) een rapportage op te (doen) stellen.

Passende huisvesting in het kader van gezinshereniging

Een bijzonder aspect van de woonruimtetoeewijzing aan minderheden wordt gevormd door de voorwaarde van passende huisvesting in verband met de toelating tot Nederland van gezinsleden. Bij een aantal gemeenten doet zich nog steeds een «viciëuze cirkel» voor, inhoudende dat enerzijds de gemeente niet tot inschrijving c.q. verlening van een vergunning voor een (grotere) woning overgaat, zolang het gezin feitelijk nog niet in Nederland gearriveerd is, en anderzijds het gezin niet in Nederland wordt toegelaten zolang geen passende woonruimte beschikbaar is. De staatssecretaris doet een dringend beroep op de gemeenten om deze viciëuze cirkel te doorbreken. Wanneer woningzoekenden met het oog op gewenste gezinshereniging bemiddeling wensen bij het vinden van woonruimte kan – naar het oordeel van de staatssecretaris – niet als voorwaarde gesteld worden dat de gezinsleden eerst daadwerkelijk in Nederland moeten zijn toegelaten alvorens die bemiddeling kan plaatshebben. Wel blijft natuurlijk onverlet dat aan de overige voorwaarden voor gezinshereniging moet zijn voldaan, hetgeen door de gemeente bij de Vreemdelingendienst kan worden nagevraagd. De vergunningverlening kan dan, als de woning beschikbaar is, onder voorwaarden plaatsvinden, in die zin, dat de gemeente er zeker van kan zijn dat betreffende woonruimte daadwerkelijk bewoond gaat worden door het herenigde gezin. In dat kader kan een gemeente de Vreemdelingendienst bijvoorbeeld meedelen dat betrokkene in verband met de gewenste gezinshereniging zal kunnen beschikken over passende woonruimte met de aantekening dat de woning beschikbaar zal worden gesteld zodra de gezinshereniging – binnen een bepaalde termijn, teneinde onverantwoorde leegstand te voorkomen – heeft plaatsgevonden. Overigens is alleen inschrijving als woningzoekende natuurlijk nog niet

voldoende om jarenlange door betrokkenen niet gewenste scheiding van een huishouden tegen te gaan. Daarom wordt erop aangedrongen om gezinshereniging als een belangrijke factor te beschouwen bij de urgentiebepaling.

Ten slotte gaat de staatssecretaris er vanuit dat de gemeente bij de beoordeling van de woonruimte in het kader van het toelatingsbeleid in verband met gezinshereniging geen andere normen zal willen hanteren dan die welke ten aanzien van autochtonen met betrekking tot overbewoning van toepassing zijn. In dit verband wordt gewezen op de Modelbouwverordening, die door bijna alle gemeenten is overgenomen.

Vestigingspatroon

Nauw verwant met de woonruimteverdeling is de door veel gemeenten ervaren problematiek van concentratie van allochtonen in de oudere stadswijken waar de woningen over het algemeen redelijk goedkoop zijn, maar de kwaliteit ervan matig tot slecht genoemd kan worden. Gemeentebesturen maken zich zorgen over dit verschijnsel en trachten een beleidsmatig antwoord hierop te vinden. In het kader van het streven naar geschikte woonruimte voor iedere ingezetene verleent de regering dan ook hoge prioriteit aan de opheffing van slechte woonsituaties, zoals die van allochtonen en autochtonen in de zogenoemde oude stadswijken. Dit houdt naast stadsvernieuwing ook in dat leden van minderheidsgroepen meer dan voorheen kansen moeten krijgen op huisvesting in wijken, waar deze mensen tot nu toe buiten hun wil die kansen niet hebben gekregen of soms zelfs zijn geweerd. Met andere woorden, een verruiming van het woningaanbod ten behoeve van minderheden is noodzakelijk. In hoeverre van dit verruimde woningaanbod door leden van minderheidsgroepen daadwerkelijk gebruikt wordt gemaakt, blijft natuurlijk ook afhankelijk van de mensen zelf en de financiële lasten, die men bereid is voor een goede woning te betalen.

Bij het toewijzingsbeleid kan het uiteraard niet anders zijn dan dat iedere woningzoekende gelijk wordt behandeld, ongeacht de etnische herkomst. De normale (urgentie)criteria zijn daarbij bepalend. Aan woonwensen van woningzoekenden, allochtone en autochtone zal, zoveel mogelijk tegemoet worden gekomen; het principe van evenwichtige bevolkingsopbouw – in de zin van een bepaalde verhouding tussen allochtonen en autochtonen – mag hierbij geen rol spelen. Maximumpercentages van leden van minderheidsgroepen per portiek, straat of wijk acht de regering onrechtmatig en ondoelmatig.

De term spreidingsbeleid, zoals door een aantal gemeenten gehanteerd, kan in dit verband veel verwarring wekken. Soms wordt er mee bedoeld het «openbreken» van het voor minderheden tot nu toe ontoegankelijke woningbestand en het tegengaan van afhoudende en soms discriminatoire opstellingen van instanties, met het oogmerk dat minderheden op basis van vrijwilligheid en urgentie daarvan kunnen profiteren. In dit geval kan gesproken worden van een beleid, dat gericht is op het inhalen van een achterstand. Wanneer daardoor een meer gespreid vestigingspatroon ontstaat, dan is dat een secundair gevolg van achterstandsbeleid en antidiscriminatiebeleid. De term spreidingsbeleid wordt in dit verband ten onrechte gebruikt.

Spreiding is dan immers geen vooropgezet doel van het beleid. Het wel of niet «geconcentreerd» willen wonen wordt dan binnen de marges van het beperkte woningaanbod aan de mensen zelf overgelaten.

Ook komt het voor dat met de term spreidingsbeleid wel primair beoogd wordt een meer gelijkmatige verdeling van bevolkingsgroepen over de gemeente op basis van toewijzing aan de hand van (onder meer) etnische criteria. In dat geval staan niet de individuele keuzevrijheid en het beschikbare woningaanbod centraal, maar bepaalt de gemeente de mate van concentratie of spreiding van minderheden aan de hand van niet ter zake doende etnische criteria en maakt zij het individu daaraan ondergeschikt. Een dergelijke benadering van allochtonen zou naar het oordeel van de staatssecretaris in strijd met het non-discriminatie beginsel kunnen komen. In dit verband kan onder andere gewezen worden op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Verdrag van New York, 1966).

Regeling Rijksvoorkeurswoningen

De regeling Rijksvoorkeurswoningen houdt in dat het Rijk 10% van de te bouwen woningen – woningwetwoningen en wooneenheden, alsmede premiecorporatie-A huurwoningen en wooneenheden – tot haar beschikking krijgt voor toewijzing aan bepaalde categorieën woningzoekenden. In principe wordt de helft bestemd voor bepaalde groepen rijksambtenaren en de andere helft voor bepaalde categorieën van leden van minderheidsgroepen, met name vluchtelingen en enkele groepen Surinamers, Antillianen en Molukkers.

Pensions

De problematiek van de brandgevaarlijke pensions vormt een van de schrijnendste aspecten van het minderhedenvraagstuk. Het betreft hier primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Sluiting van pensions die niet aan de voorschriften voldoen, vraagt tegelijkertijd om het beschikbaar stellen van passende, vervangende woonruimte, door middel van bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van zelfstandige woonruimte of kamergewijze verhuur van woningen aan kleine groepen (3 à 4 personen). Daarnaast kunnen eigenaren van pensions, die niet aan de gemeentelijke voorschriften voldoen, worden aangeschreven om de noodzakelijke verbeteringen aan te brengen. Een plan van aanpak van gemeente en corporaties gezamenlijk met betrekking tot de pensionproblematiek acht de staatssecretaris dan ook van groot belang. Binnen dit plan kan gedacht worden aan het toekennen van relatief hoge urgentie voor deze pensionbewoners bij de woonruimtetoeewijzing. De Bijzondere Commissie Culturele Minderheden van de Tweede Kamer heeft erop aangedrongen dat ook van rijkswege de inspectie in verband met misstanden op het gebied van de huisvesting van minderheden, waaronder de pensions, wordt geïntensiveerd. Overleg met de inspecteurs van de Volkshuisvesting is daarover gestart.

Stadsvernieuwing

Leden van etnische minderheidsgroepen hebben zich voor een groot deel gevestigd in stadsvernieuwingsgebieden, onder meer omdat daar aanbod was van relatief goedkope woonruimte. Als gevolg van taalproblemen en onbekendheid met het proces van stadsvernieuwing kunnen zij te weinig bij dit gebeuren betrokken worden. Daar komt bij dat zij moeilijk te bereiken zijn omdat ze vaak niet op wijkniveau georganiseerd zijn. Deze factoren maken het noodzakelijk om begeleiding, voorlichting en inspraak in stadsvernieuwingsgebieden voor deze anderstaligen te intensiveren. Om deze reden zijn met ingang van 1 januari 1983 de rijksbijdragen in de kosten van voorbereiding van uitvoeringsplannen in het kader van de stadsvernieuwing verhoogd.

Grote woningen/Meergeneratie woningen

In augustus 1982 is in het kader van het project «Grote woningen» dat ten doel heeft de achterstand in de huisvestingssituatie van zeer grote gezinnen weg te nemen, een circulaire aan gemeenten uitgegaan. De regeling voorziet in bijdragen ineens die niet in de huurprijzen behoeven te worden doorberekend. Deze bijdragen worden dan ook uitsluitend verstrekt op voorwaarde dat de huurprijzen van betrokken woningen vallen binnen de grenzen van de tabel voor individuele huursubsidie. Onder een groot gezin wordt in dit verband verstaan een huishouden bestaande uit tenminste acht personen met een relatief laag inkomen. Op gemeentebesturen is door de ambtsvoorganger in de circulaire een beroep gedaan om de woningen met name aan grote huishoudens van etnische minderheidsgroepen ter beschikking te (doen) stellen.

Tevens wijst de staatssecretaris nog op de mogelijkheden die voor individuele subsidiëring van zeer grote gezinnen bestaat. Voor een grote woning, die buiten het kader van het project Grote Woningen beschikbaar is gekomen ten behoeve van een groot gezin en die een huurprijs heeft die de maximale huurgrens overschrijdt, kan toch een bijdrage individuele huursubsidie worden toegekend.

Behalve de behoefte aan grote woningen van grote gezinnen zijn er indicaties dat onder bepaalde categorieën etnische minderheden, bijvoorbeeld bij Molukkers, ook behoefte bestaat aan zogenaamde meergeneratie woningen en andere vormen van groepsgewijze huisvesting, bijvoorbeeld centraal wonen. Om adequaat te kunnen inspelen op bouwinitiatieven op plaatselijk niveau worden door de staatssecretaris algemene richtlijnen ontwikkeld voor ontwerp en beheer van projecten voor wonen in groepsverband. Een aantal gemeenten waarin zich een dergelijke behoefte manifesteert heeft onder meer door ruimtelijke belemmeringen geen mogelijkheid zelf door middel van nieuwbouw in deze behoefte te voorzien.

AVRW

In een brief aan de AVRW's inzake de verdeling van het landelijk bouwprogramma over de provincies heeft de staatssecretaris bijzondere aandacht gevraagd voor woningbouwinitiatieven in gemeenten ten behoeve van de huisvesting van minderheden in het algemeen en van Molukkers in het bijzonder. Achtergrond hiervan is de vaak aantoonbare achterstand in de huisvestingssituatie van minderheden.

Circulaire huisvesting minderheden (1988)

Ook deze circulaire is gericht aan de colleges van Burgemeesters en wethouders. De minister begint met de volgende algemene kanttekening. In het kader van hun taak op het terrein van de volkshuisvesting dienen gemeenten te bevorderen dat alle ingezetenen, zonder onderscheid naar nationaliteit of etnische herkomst, worden geholpen aan woonruimte. In dat verband kan gewezen worden op een aantal internationale verdragen inzake mensenrechten, uitbanning van rassendiscriminatie en de rechtspositie van migranten, welke door Nederland zijn geratificeerd en voor de naleving waarvan de overheid derhalve mede verantwoordelijk is. Daarnaast vloeien rijksverantwoordelijkheden voort uit de Grondwet, het Wetboek van Strafrecht, de Woningwet en de Woonruimtetwet 1947. Deze wetten geven de rijksoverheid bevoegdheden en instrumenten voor toezicht en ingrijpen. In de circulaire uit 1983 werd er de voorkeur aangegeven om in voorkomende gevallen van (veronderstelde) achterstelling of discriminatie een oplossing te vinden in de sfeer van overleg en

overreding. De praktijk zoals die sedert 1983 gestalte heeft gekregen, geeft de staatssecretaris geen aanleiding tot een andere ziens- en handelwijze. Voorts gaat de staatssecretaris er van uit dat de gemeenten in dit opzicht de ingeslagen weg zullen blijven volgen en in nauw overleg met de toegelaten instellingen, particuliere en andere, huiseigenaren zullen handelen in de geest van deze circulaire. Indien overleg en overreding onverhoopt niet tot het gewenste resultaat leiden, kunnen gemeenten en andere belanghebbenden zich tot de rechter wenden. Discriminatie in welke vorm dan ook is verboden.

De staatssecretaris heeft deze circulaire ook toegezonden aan de landelijke koepels van woningcorporaties, met het verzoek haar aan de leden bekend te maken. Gemeenten en toegelaten instellingen dragen gescheiden verantwoordelijkheden, maar hebben een gezamenlijke taak met betrekking tot de huisvesting van achterstandsgroepen. Niet zelden mondt dit uit in hechte samenwerking en onderlinge afspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Om die reden verzoekt de staatssecretaris de gemeenten om naar aanleiding van deze circulaire, waar noodzakelijk, in overleg te treden met de woningcorporaties in de gemeente.

Woonruimteverdeling

Speerpunt van het te voeren huisvestingsbeleid ten behoeve van minderheden is en blijft het woonruimteverdelingbeleid. Uitgangspunt daarbij is dat toewijzing uitsluitend dient te geschieden op basis van de objectieve (urgentie)criteria, waarbij gemeenten en corporaties zich kunnen laten leiden door de aanbevelingen van de voorbeeld-woonruimteverordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, welke instemming van de staatssecretaris hebben. In dit kader vraagt de staatssecretaris opnieuw aandacht voor de wenselijkheid van het opstellen van jaarlijkse rapportages aan de gemeenteraad over de huisvestingssituatie van en de woningtoewijzing aan etnische minderheden. Bij dat verzoek voelt hij zich uitdrukkelijk gesteund door de Tweede Kamer, de organisaties van minderheden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die een dergelijke rapportage aanbeveelt in de voorbeeld-woonruimteverordeningen, alsmede in de uitspraak van de Hoge Raad van 1982 inzake een Helmondse woningcorporatie.

Van verschillende zijden is wel aangevoerd dat een registratie naar etnische herkomst discriminatoir zou zijn. De staatssecretaris wijst er echter op dat een dergelijke registratie toegestaan en zelfs onontbeerlijk is indien daarmee wordt beoogd vast te stellen of er sprake is van achterstelling/discriminatie. Zonder een dergelijke registratie/rapportage – waarbij de privacy uiteraard gewaarborgd dient te zijn – kan niet of nauwelijks vastgesteld worden of aan de beoogde inspanning wordt voldaan.

Vestigingspatroon

Uit onderzoek en rapportages van belangenorganisaties blijkt dat gemeenten en corporaties formeel geen concentratie(streef)percentages hanteren, in de zin van een maximum aan leden van minderheden-populaties per wijk, straat of portiek, of, juist omgekeerd, op het standpunt staan dat elke wijk naar rato zijn deel moet leveren aan de huisvesting van minderheden. Er zijn evenwel signalen die er op wijzen dat in de dagelijkse praktijk van de concrete woningtoewijzing en het feitelijke plaatsingsbeleid een dergelijke cijfermatige systematiek hier en

daar nog wel wordt gehanteerd. Naar aanleiding hiervan wil de staatssecretaris nogmaals uitdrukkelijk als standpunt naar voren brengen, dat leden van minderheidsgroepen in beginsel moeten kunnen wonen waar zij dat willen, ongeacht of dat is in een wijk of straat die – naar de mening van anderen – reeds «overbevolkt» is dan wel daar waar zulks juist niet het geval is. De individuele keuzevrijheid, het beschikbare woningaanbod en de reguliere verdelings- en toewijzingscriteria dienen centraal te staan. Aan wensen en opvattingen van zittende bewoners over de mate van instroom van minderheden in hun woongebied kan niet onder de vlag van inspraak worden tegemoetgekomen. Een beleid van concentratie of spreiding dat gebaseerd is op etnische criteria acht de staatssecretaris in strijd met het non-discriminatiebeginsel, zoals dat is vastgelegd in het genoemde Verdrag van New York. Ten slotte wijst de staatssecretaris erop dat spreidings- en plaatsingsbeleid ertoe leiden dat bepaalde delen van de woningmarkt voor etnische woningzoekende worden afgesloten zodat zij (nog) langer op een woning moeten wachten.

Passende huisvesting bij gezinshereniging en tewerkstelling

Hoewel er al een groot aantal jaren geen sprake meer is van een gericht wervingsbeleid voor buitenlandse werknemers dient rekening gehouden te worden met een najieffect in de vorm van gezinshereniging van migranten van de eerste generatie. In het verlengde daarvan doet zich in toenemende mate het verschijnsel voor van de gezinsvorming van de tweede (en in een enkel geval wellicht ook al van de derde) generatie. Ten slotte mag verwacht worden dat er ook met betrekking tot de categorieën asielgerechtigden, vluchtelingen en houders van een vergunning tot verblijf op enige schaal gezinshereniging en/of -vorming optreedt.

2.5 Beleidsmaatregelen en effectiviteit

Rapportage over toegankelijkheid en evenredigheid van minister van BiZa 1989

In het kader van het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1990 rapporteert de minister van Binnenlandse Zaken (1989) onder meer het volgende over onderzoek naar de toegankelijkheid en evenredigheid in de huisvesting:

- De algemene conclusie van de studie op basis van het Woningbehoefte-onderzoek 1985–1986 (Van Praag, 1989) luidt dat de woonsituatie van minderheidsgroepen meer en meer overeenkomst vertoont met die van autochtone in een vergelijkbare sociaal-economische situatie. De woonsituatie van Surinamers en Antillianen is echter veel meer in overeenstemming met die van de Nederlanders dan die van Turken en Marokkanen. In vergelijking met de uitkomsten van het Woningbehoefte-onderzoek 1981–1982 is het percentage huursubsidiegebruikers bij alle allochtone groepen gestegen. Turken en Marokkanen ontvangen nu percentueel net zo vaak individuele huursubsidie als de overige bevolking. Turken en Marokkanen zijn sterk oververtegenwoordigd in het woningbezit van gemeenten en corporaties. Ze bezetten daarbij met name het oude, minder gewilde deel van het sociale woningbezit. Allochtonen wonen steeds minder in eigen woningen. Kennelijk zijn veel noodkopers inmiddels naar huurwoningen verhuisd, terwijl er nauwelijks een verhuisbeweging van huur- naar koopwoningen valt te constateren. De duidelijke achterstand in woningkwaliteit bij Turken en Marokkanen kan niet verklaard worden uit de lage inkomens van deze groepen. De door het SCP geopperde lage woonambities, mogelijk gevoed door financiële verplichtingen in het land van herkomst, zijn een mogelijke verklaring

voor de lage woonkwaliteit. Daarnaast is het mogelijk dat vormen van discriminatie bij de woonruimteverdeling op lokaal niveau debet zijn aan de lage woonkwaliteit ten opzichte van autochtonen.

- De belangrijkste conclusie uit het herhalingsonderzoek «Stadsvernieuwing en Etnische Minderheden» (Cebeon, 1989) is dat in het algemeen het profijt dat etnische minderheden van stadsvernieuwing hebben, is toegenomen. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat de huisvesting van de minderheden als gevolg van stadsvernieuwing verbetert, zowel naar kwaliteit van de woning als naar het aantal kamers dat men per persoon ter beschikking heeft. Het algemene stadsvernieuwingsbeleid blijkt voor de minderheden steeds meer van belang.
- De sectorstudie naar de huisvestingspositie van de vier omvangrijkste minderheidsgroepen (Roelandt en Veenman, 1989) bevestigt het beeld dat deze groepen in het algemeen in een positie van achterstand verkeren. De Marokkaanse huishoudens, op geringe afstand gevolgd door de Turkse huishoudens hebben de slechtste positie op de woningmarkt. Wel komt de huisvesting van Antillianen en Surinamers steeds meer overeen met die van autochtone Nederlanders in vergelijkbare sociaal-economische omstandigheden.

Dissertatie Jansen (2002)

In haar dissertatie die de periode tot 1995 bestrijkt, constateert Jansen (2000) dat de woonsituatie van allochtonen steeds slechter is geweest dan die van autochtonen. In de loop van de tijd is de kwaliteit van de woningen verbeterd, maar voor immigranten uit de jaren tachtig, veelal gezinsherenigers, minder dan voor anderen. De woonsituatie van Surinamers en Antillianen benadert op dat moment al wel het autochtone niveau.

Verklaringen voor de mindere woonsituatie van Turken en Marokkanen kunnen worden gezocht in kenmerken van de doelgroepen zelf, zoals hun specifieke vraag, inkomen en plaats van vestiging. De positie kan echter ook verklaard worden door een kwantitatief of kwalitatief ontoereikende woningmarkt (bijvoorbeeld het feit dat woningen in grote steden vaak kwalitatief minder goed zijn). Een derde mogelijkheid is een geringe toegankelijkheid tot die woningmarkt. Jansen legt veel nadruk op deze derde verklaring. De toegang tot woningen van corporaties kwam pas laat op gang en vervolgens werden allochtonen bij de woonruimteverdeling in veel gevallen onderbedeeld.

Al dan niet onder druk van de gemeentelijke overheid namen de woningcorporaties in de loop van de jaren tachtig de huisvesting van minderheden op zich. Deze doorstroming naar sociale huurwoningen en vooral ook die van vooroorlogse naar naoorlogse woningen, heeft vervolgens tot verbetering van de woonkwaliteit geleid. Hoewel ideeën over spreiding vaak hardnekkig bleven, hebben de oproepen van het Rijk in de circulaire dus uiteindelijk wel vruchten afgeworpen.

Jansen (2000) concludeert tegelijkertijd dat de veranderingen in het algemene volkshuisvestingsbeleid als gevolg van de Nota VH90 voor etnische minderheden minder positief zijn te benoemen. «Toegenomen concentratie van lage inkomens, gestegen huurlasten waarbij de huursubsidie niet altijd gelijke tred hield en een gering aanbod aan sociale huurwoningen» worden door haar aangehaald als voor minderheden ongunstige effecten (p. 197–198).

3.1 Hoofddoelstelling

Doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid van de overheid is de bevordering van voldoende woongelegenheid voor iedere burger, maar met meer nadruk op de individuele keuzevrijheid binnen de randvoorwaarden van sociale rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid.

Doelgroep van het beleid blijven sociaal kwetsbaren, omschreven als mensen die zonder hulp van buiten onvoldoende inhoud en vorm kunnen geven aan hun woonsituatie. Hieronder vallen met name ook nieuwkomers met een lage opleiding en met een taalachterstand.

3.2 Doelgroepen

In de beleidsnota «Stedelijke Vernieuwing» wordt in zeer indirecte zin gesproken over (concentraties van) minderheden. In de beleidsnota «Mensen, Wensen, Wonen» is de aandacht explicieter en wordt een aparte paragraaf gewijd aan multiculturaliteit, waarbij met name niet-westerse allochtonen worden genoemd: Marokko, Turkije, Antillen/Aruba, Suriname, Zuid-Europa (Portugal, Spanje, Italië en Griekenland), Afrika, Latijns Amerika, Azië, inclusief Oost-Europa en Joegoslavië, exclusief Indonesië (voormalig Nederlands-Indië) en Japan.

3.3 Afgeleide doelstellingen

Een van de kernopgaven voor het volkshuisvestingsbeleid is volgens de Nota Stedelijke Vernieuwing het tegengaan van tendensen tot tweedeling, vooral in de steden. Mensen die in sociaal of financieel kwetsbare omstandigheden verkeren, waaronder asielzoekers en andere nieuwkomers met taalachterstanden, dreigen de aansluiting met de rest van de samenleving te verliezen. Om tweedeling tegen te gaan wil men in fysieke zin eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad (en daarmee van de bevolking) tegengaan. Daarbij wordt veelal gesproken over doelgebieden en veel minder over doelgroepen. Het doorbreken van de neerwaartse spiraal in delen van de steden vereist echter niet alleen fysieke maatregelen, maar ook maatregelen vanuit de sociale infrastructuur (welzijn, zorg, onderwijs, veiligheid). Het woonbeleid is een van de pijlers van dit grotestedenbeleid.

In de beleidsnota «Mensen, Wensen, Wonen» wordt eenzijdigheid naar inkomen of naar etniciteit niet standaard als een probleem ervaren. Etnische eenzijdigheid dient volgens de nota ook niet te statisch worden opgevat. «Het is bekend dat allochtonen veel vaker verhuizen dan autochtonen en dat er in de wijken waar veel allochtonen wonen, sprake is van een relatief korte woontijd en van een hoge mutatiegraad, tot wel 20% per jaar. Er is dus zeer veel beweging in die wijken, maar de concentratiestatistieken maken die niet zichtbaar (p.165)». Concentratie van bevolkingsgroepen wordt pas gezien als probleem «als die eenzijdige sociale of culturele structuur van wijken het gevolg is van onvrijwilligheid of een gebrek aan keuzeruimte. Uitgangspunt is dan ook dat in beginsel niemand door sociale, fysieke, laat staan institutionele factoren gedwongen mag worden te (blijven) wonen in een bepaalde woning of woonmilieu. Woonruimteverdelingspraktijken die op voorhand uitgaan van «soort bij soort» of op voorhand juist van het omgekeerde (spreiding) zijn zeer ongewenst. Ook in de meeste ons omringende landen is een

dergelijk spreidingsbeleid om ethische dan wel grondwettelijke redenen verlaten». (Idem).

3.4 Beleid en beleidsmaatregelen

3.4.1 De nota stedelijke vernieuwing (1997)

Ondanks duidelijke verbeteringen in de kwaliteit van de fysieke omgeving, mede door stadsvernieuwing, blijven zich ook negatieve sociale en economische ontwikkelingen in de steden voordoen. Die bedreigen de duurzaamheid van de resultaten van het beleid. In de grotere steden dreigen werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid elkaar te versterken. De druk op het stedelijke gebied neemt toe. De kwaliteit van de bestaande stedelijke omgeving moet meer en meer concurreren met die van nieuwe bouwlocaties in de stadsgewesten en het aanbod van woningen daarbuiten.

Er zijn de komende jaren nog veel nieuwe woningen nodig, aldus de nota. Die zullen vooral in de marktsector worden gebouwd, want er is nauwelijks nog behoefte aan meer goedkope sociale woningen. De regering wil, dat zuinig met de schaarse ruimte wordt omgesprongen. Ontwikkelingen buiten de stadsgewesten worden afgeremd om waardevolle open gebieden als het Groene Hart te sparen en om nog meer autogebruik zoveel mogelijk te voorkomen. Ruimte voor nieuwe woningen zal dus voor een zo groot mogelijk deel binnen of dichtbij de bestaande steden gevonden moeten worden.

Bestaande stedelijke woonmilieus zullen optimaal benut moeten worden. Dat kan alleen als die op de markt voldoende aantrekkelijk zijn. Ook voor bedrijven en voorzieningen is ruimte nodig, waarvoor evenmin ongelimiteerd extra beslag kan worden gelegd op de ruimte. De regering streeft duurzaam en intensief ruimtegebruik na. Dat betekent dat de stedelijke omgeving hoge kwaliteiten moet hebben. Kwaliteiten die nu nog onvoldoende aanwezig zijn. Een overgang is nodig van beleid dat vooral aandacht besteedt aan de woningvoorraad naar beleid dat de aantrekkelijkheid van gebieden als plaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven centraal stelt.

De realisatie van dit vernieuwende beleid, gericht op een intensief en meer gedifferentieerd gebruik van het bestaande stedelijke gebied is kostbaar. Kostbaar omdat het om allerlei maatregelen vraagt die onderlinge hinder voorkomen of beperken, zoals extra isolatie, meervoudig grondgebruik, dure infrastructuur, voorzieningen in de woonomgeving en herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen. Een stimulerende en voorwaardenscheppende rol van de rijksoverheid is onmisbaar om daar wat aan te doen, zeker in die gebieden waar de interesse van marktpartijen ontbreekt of waar eigenaren de noodzakelijke ingrijpende investeringen niet kunnen opbrengen.

De problemen in de steden vergen een brede aanpak, die de economische basis van de steden versterkt en zo, door het creëren van meer werkgelegenheid, het proces van sociale onthechting een halt toeroept en de vitaliteit van de steden vergroot. Oplossingsrichtingen zijn onder meer het investeren in de bereikbaarheid van de grote steden, herstructurering van delen van het stedelijk gebied, bodemsanering en een wezenlijk andere invulling van de stedelijke ruimte (voor werkgelegenheid, kwalitatief hoogwaardige woonmilieus en binnenstedelijk groen).

Hoofdzorg is, dat de steden in de sociale en economische dynamiek overeind blijven, dat ze kunnen blijven concurreren, dat het in de bestaande steden geïnvesteerde kapitaal goed wordt benut, dat niet naar steeds weer nieuw gebied wordt «gevlucht» met ongewenste extra mobiliteit als gevolg en dat een duurzame milieukwaliteit wordt gewaarborgd. Beleid dat investeert in de fysieke dimensie dient daaraan een bijdrage te leveren. Vanuit de noodzaak tot revitalisering van steden is het verbeteren van het werk- en productiemilieu, ook op het schaalniveau van buurt of wijk waarop de stadsvernieuwing is geënt, een belangrijk doel. Meer menging van wonen, werken en recreëren binnen stedelijke gebieden is nodig voor een veelzijdige economie. Dat draagt tevens bij aan beperking van de mobiliteit. Eenzijdige woongebieden kunnen veranderd worden in gemengde woon-werkgebieden en er is meer ruimte voor bedrijvigheid nodig.

Stadsvernieuwing dient het streven naar vitale steden, waaraan ook beleid op vele andere terreinen bijdraagt. Deze nota richt zich vooral op de fysieke aspecten daarvan op het schaalniveau van wijken. Voor een gezonde toekomst van de stad is een gedifferentieerde samenstelling van bevolking en woningvoorraad noodzakelijk. Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woningbestand (bijvoorbeeld door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen en bestaande woningen en complexen aan te passen), samen met de aanpak van de infrastructuur, de woonomgeving, de voorzieningen en de bedrijvigheid, worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van woon- en werkmilieus in deze wijken. Voor zulke stedelijke vernieuwingsingrepen in wijken wordt veelal de term herstructurering gebruikt. Dit ingrijpen in bestaande wijken moet wel altijd in ruimer verband worden gezien, bijvoorbeeld in samenhang met de bouw van sociale woningen op VINEX-locaties.

Stedelijke vernieuwing is voor een belangrijk deel afhankelijk van de investeringsbereidheid van private partijen. De lokale overheid kan, door een doelgerichte inzet van middelen, die bereidheid doen toenemen, investeringen van bewoners, eigenaars, corporaties en bedrijven uitlokken en zo met die middelen ook een optimaal maatschappelijk rendement genereren. Met een extra inzet van het Rijk voor een programma van herstructurering kan de succesformule van de stadsvernieuwing worden uitgebuit en het permanente proces van stedelijke vernieuwing worden gestimuleerd.

Stedelijke vernieuwing omvat een breder pakket van beleidsmaatregelen dan in deze nota is uitgewerkt. Naast inspanningen voor de gebouwde omgeving zijn ook maatregelen nodig van niet-fysieke aard. In combinatie met ander rijksbeleid zoals het grotestedenbeleid, het ruimtelijk, volkshuisvesting- en milieubeleid, het economisch en het verkeers- en vervoerbeleid dat in deze nota is beschreven kan een belangrijke impuls aan de stedelijke vernieuwing worden gegeven. De integrale aanpak daarvan krijgt op rijksniveau vorm door afstemming tussen departementen van regelgeving en prioriteitsstelling en meer nog op lokaal niveau waar de gemeenten een belangrijke regierol hebben te vervullen.

Herstructurering, een impuls voor stedelijke vernieuwing

De kwaliteit van wijken als woon-, werk- en leefmilieu blijft niet vanzelf aansluiten bij de veranderende maatschappelijke behoeften. In wijken waar die aansluiting verbroken raakt en vernieuwing uitblijft, gaan zich negatieve sociale en economische verschijnselen voordoen die leiden tot

fysiek verval. Uiteindelijk kan een negatieve spiraal ontstaan van elkaar versterkende processen. Dit kan ook de vitaliteit van de steden als geheel aantasten. Bepaalde wijken onderscheiden zich in negatieve zin door een eenzijdig woningbestand en een onaantrekkelijk imago. Tijdig preventief ingrijpen is in zulke wijken nodig om verdere ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Voor die ingrepen wordt de term «herstructurering» gebruikt. In sommige naoorlogse wijken wordt hiermee al een begin gemaakt. Het ministerie van VROM heeft hiervoor een stimuleringsregeling in het leven geroepen.

Vanuit het streven naar stedelijke vernieuwing wil het kabinet een impuls aan herstructurering geven. Om de aanpak van de benoemde problematiek concreet gestalte te geven is een behoefteanalyse opgesteld. Deze landelijke kwantificering is geen keurslijf voor lokaal beleid in zijn keuze van gebieden en maatregelen maar de best mogelijke benadering van de opgave vanuit het perspectief van het Rijk. Op basis van een typologie van wijken zijn gebieden geïdentificeerd waar herstructurering nodig is (zowel in naoorlogse als in vooroorlogse wijken). De behoefteanalyse gaat uit van een bij de praktijk aansluitend pakket van ingrepen voor herstructurering. De noodzakelijke investeringen kunnen voor een groot deel worden bekostigd vanuit de opbrengsten die daar tegenover staan. De kwaliteit van de wijken als geheel moet worden verhoogd, wat maatregelen over een breed terrein vergt.

Het gaat niet alleen om het investeren in de woningvoorraad, maar ook in de leefbaarheid en in het vergroten van de aantrekkelijkheid van de aan te pakken gebieden als vestigingsplaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven. Daarbij horen ook uitgaven waar geen inkomsten tegenover staan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verbeteren van de openbare ruimte, zoals door groenaanleg, en voor het op gang brengen en houden van het veranderingsproces. Vooral daardoor ontstaan per saldo tekorten die niet door de lokale partijen als gemeenten, corporaties, bewoners en bedrijven zelf kunnen worden opgebracht. Herstructurering is een kwaliteitsimpuls, met als ambitie om door het versterken van de structuur van wijken hun sociale en economische vitaliteit – en daardoor die van de stad als geheel – te vergroten. Investeren door de overheid moeten het juiste klimaat scheppen om in die wijken ook investeringen door anderen, zoals woningcorporaties en marktpartijen te genereren. De uitvoering van bouwwerken en verbeteringsprojecten schept werkgelegenheid en is een zichtbaar en tastbaar blijk van nieuw vertrouwen in de toekomst. Het wordt dan ook voor ondernemers en bewoners aantrekkelijker om zich daadwerkelijk in te zetten voor een betere wijk.

Als herstructurering effectief ter hand wordt genomen kan een proces van zelfregeneratie ontstaan, waarin het voor meer partijen vanzelfsprekend wordt daaraan deel te nemen. De wijk hervindt zijn aantrekkelijkheid, bewoners, ondernemers en andere gebruikers voelen zich er weer meer thuis, de wijk kan uiteindelijk op eigen kracht verder. In de lokale situatie zal het ambitieniveau voor individuele wijken moeten worden bepaald, de behoefteanalyse gaat uit van het streven naar een kwaliteitspeil dat de vergelijking met nieuwe woonwijken kan doorstaan. Wat betreft de verschuivingen in de woningvoorraad zelf is de behoefteanalyse geënt op de kwantitatieve uitgangspunten van het volkshuisvestingsbeleid. Voor de andere maatregelen is in de behoefteanalyse aangesloten bij dat ambitieniveau. Dat betekent dat voor alle maatregelen is uitgegaan van een hoger ambitieniveau dan de huidige lokale aanpak; dit vanwege het feit dat daar

tot nu toe noodgedwongen met bescheiden ambities wordt gewerkt. Gemeenten kunnen niet altijd zonder aanvullende middelen een wezenlijke kwaliteitsimpuls geven. Dit geldt met name in de minst gewilde wijken, waar verdere verslechtering en versterking van de negatieve eenzijdigheid dreigen.

Voor de uitvoering van de herstructurering zijn de lokale partijen verantwoordelijk. Stadsvernieuwing is voor de gemeenten een van oudsher vertrouwd beleidsterrein; bij het verder ontwikkelen van de aanpak van de nieuwe herstructureringsopgave zullen zij hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de komende jaren nader vorm moeten geven. Deze vorm van stedelijke vernieuwing zal in de wijken die daarmee te maken krijgen tot belangrijke verbeteringen van de fysieke, sociale en economische condities leiden. Daarvan zullen velen profijt hebben, maar het proces zelf zal ook veel gezamenlijke inzet vergen van alle betrokkenen. Gemeenten zullen hierbij als regisseurs het proces op gang moeten brengen en begeleiden en daarbij aandacht moeten schenken aan de wensen en belangen van de bewoners en bedrijven en aan de samenhang van de ingrepen in wijken met de ontwikkeling van de stad en zijn omgeving. Zij zullen ook de condities moeten scheppen die het voor andere partijen, woningcorporaties en markt, aantrekkelijk maken om de van hen verwachte rol in dat proces op zich te nemen. De corporaties hebben in dit geheel een uiterst belangrijke opgave te vervullen, die hen vanuit hun eigen sociale verantwoordelijkheid en ook vanuit bedrijfseconomisch «eigenbelang» is toevertrouwd. Het Rijk draagt niet alleen bij aan dit proces door de middelen die het met deze nota aan gemeenten in het vooruitzicht stelt, maar ook met ander rijksbeleid dat stedelijke vernieuwing ondersteunt, zoals het grotestedenbeleid, het milieubeleid en het verkeers- en vervoerbeleid.

Gemeenten en corporaties zullen de bewoners een volwaardige positie in het herstructureringsproces moeten geven, door hen voldoende inspraak en participatiemogelijkheden te bieden, zodat een draagvlak voor de ingrepen kan ontstaan. Aanpassingen van de woningvoorraad om bewoners met hogere inkomens voor de wijk te behouden, koopkracht van buiten aan te trekken en de kansen van lagere inkomensgroepen op een eigentijds woonmilieu te vergroten zullen zich binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen moeten voltrekken. De huursubsidie zal, zeker na de recente aanpassingen, de keuzemogelijkheden voor de laatstgenoemde groepen aanzienlijk vergroten.

Herstructurering zal ook veel te maken krijgen met etnische minderheden en kan eraan bijdragen dat, als het waarschijnlijk is dat een veelheid van woongebieden ontstaat met een hoge concentratie van minderheden, deze een sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen. Dat zal de stabiliteit van de wijken vergroten en kan een positief effect op het imago hebben.

De structuurversterking van de te herstructureren wijken zal zich ook moeten richten op het investeringsklimaat voor bedrijven en voorzieningen. Waar mogelijk kan bij de herontwikkeling meer plaats gemaakt worden voor commerciële en maatschappelijke dienstverlening en recreatie en ruimte voor bedrijven. In naoorlogse wijken, waar het gros van de herstructureringsopgave ligt, is het merendeel van de woningen in bezit van woningcorporaties. Herstructurering vraagt van hen aanpassing van delen van hun bezit en medewerking bij de verandering van de samenstelling van de woningvoorraad en het anders inrichten van de openbare ruimte. De woningcorporaties kunnen de gewenste investe-

ringen ook doen: bij een gematigde huurstijging blijft de financiële continuïteit van de corporatiesector gewaarborgd. Het Rijk zal erop toezien dat de benodigde volkshuisvestingsprestaties door de sector worden geleverd.

3.4.2 Nota *Mensen, Wensen Wonen* (2000)

Uitgangspunten

Deze nota, in het regeerakkoord aangekondigd als de beleidsnota «Wonen in de 21^e eeuw», gaat over het woonbeleid voor de komende tien jaar met een doorkijk naar de decennia die daarop volgen.

Meer individuele keuzevrijheid voor de burger vormt het uitgangspunt van beleid. Maar wel binnen de randvoorwaarden van sociale rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid. En daar zit de kern van deze nota. Keuzevrijheid en kwaliteit zijn de dominante drijfveren van burgers. De behoefte aan productdifferentiatie en aan identiteitsbeleving (individueel en in groepen) groeit. Daar moet ruimte voor zijn. Belemmeringen moeten worden weggenomen, en waar nodig moeten de posities van burgers en hun organisaties worden versterkt. Hier ligt een ordenende en ontwikkelende taak van het Rijk. Maar het is evenzeer een taak van het Rijk om vanuit algemeen maatschappelijke waarden de begrenzingen ervan aan te geven. Dat gaat hand in hand, want de burger is naast woonconsument/producent ook een verantwoordelijk lid van de samenleving. Het is dus niet «keuzevrijheid of duurzaamheid» maar «keuzevrijheid *en* duurzaamheid», en niet «kwaliteit of sociale rechtvaardigheid» maar «kwaliteit *en* sociale rechtvaardigheid». En in de besturing gaat het niet om «markt of overheid» maar om «markt *en* overheid».

De sociale optiek en de verantwoordelijkheid van de overheid blijft. Er zijn altijd mensen die zonder hulp van buiten onvoldoende inhoud en vorm kunnen geven aan hun woonsituatie. Mensen die om welke reden dan ook niet in staat zijn actief aan het arbeidsproces deel te nemen. Mensen – nieuwkomers wellicht – met een lage opleiding, met een taalachterstand, mensen met fysieke of geestelijke beperkingen, mensen die de hectiek van de moderne samenleving niet kunnen bijbenen, daklozen, zwerwers, et cetera. Die groep neemt naar omvang niet zozeer toe, maar de afstand tot de rest van de samenleving dreigt wel steeds groter te worden. De kwaliteit van onze samenleving wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop we hiermee omgaan, ook in het wonen. Soms zijn daar familie, vrienden, burens of de buurt waarop wordt teruggevallen. Dat is vaak ook niet het geval en het is ook lang niet altijd toereikend. Woningcorporaties, zorgkantoren, Centra voor Werk en Inkomen, scholen, gemeentelijke sociale en welzijnsdiensten moeten de handen ineenslaan en op lokaal niveau een «sociale as» vormen, die ook op nationaal niveau tussen de departementen met hun sectorale instrumenten zijn pendant moet krijgen. Het realiseren van combinaties van wonen en zorg is daarbij belangrijk.

Omdat wonen behalve een sociaal-culturele activiteit voor veel mensen ook een plaatsgebonden ruimtelijke activiteit is, is bovendien een gebiedsgerichte benadering van het vraagstuk van kwaliteit en keuzeruimte van belang. Mensen willen *ergens* wonen, in een stad, in een dorp, buiten, in een bepaalde buurt of wijk. Kwaliteit kunnen kiezen betekent dat er voldoende woningen en woonmilieus zijn in de steden, in de dorpen, in het groen, aan en op het water, passend bij de wensen van mensen. Het

betekent ook een plek kunnen kiezen zonder sociale overlast, zonder criminaliteit, vandalisme en asociaal buurtgedrag.

De wensen veranderen snel, maar de reactie van het aanbod is traag. De uitbreiding van de woningvoorraad is relatief beperkt en de plan- en bouwprocessen duren lang. Die processen moeten versneld worden. Uit een oogpunt van duurzaamheid zijn transformaties van de bestaande voorraad op relatief grote schaal nodig om op een goede manier tijdig in de kwalitatieve woonbehoefte te kunnen voorzien: transformaties van minder gewilde stedelijke woonmilieus, van verstedelijkte dorpsmilieus en van verouderde agrarische bestemmingen. Doen we dat niet, dan ziet het er voor de vitaliteit van onze steden en voor sommige delen van het landelijk gebied niet goed uit. Hier ligt één van de grootste investering-sopgaven voor dit decennium. Het thema stad en het thema land worden in deze nota daarom uitvoerig belicht.

Deze veranderingen zullen door een gezamenlijke inspanning van markt en overheid gerealiseerd moeten worden. Marktpartijen zullen tot meer en langduriger verantwoordelijkheid voor investeringen moeten worden aangespoord. Woningcorporaties zullen als bijzondere marktpartij hun maatschappelijk vermogen moeten inzetten, en ook overheden zullen in die gebieden zelf moeten investeren en het vertrouwen moeten organiseren dat nodig is voor de noodzakelijke investeringen door derden. Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen door nadrukkelijk verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van de openbare ruimte, door grondopbrengsten te herinvesteren en op basis van visie op hoofdlijnen regie te voeren. Provincies voeren daarbij de bovenlokale regie; het Rijk is partij door visie en betrokkenheid te tonen, door (financieel) te participeren, door belemmeringen en knelpunten weg te nemen, en door innovaties te stimuleren en te faciliteren. Op het nationale niveau zal het Rijk de dialoog vanuit een integraal perspectief organiseren, de relevante partijen op de verschillende beleidsthema's gezamenlijk periodiek aan tafel noden om de koers en de hoofdlijnen van het beleid te bepalen. Op het regionale en lokale niveau wil het Rijk vanuit visie en betrokkenheid aanschuiven bij de overleggen ter plaatse, om als een resultaatgerichte coalitiepartner de dialoog over het wonen aan te gaan en de ter beschikking staande middelen aan te bieden.

Kernopgaven voor beleid

De nota formuleert de volgende vijf kernopgaven voor beleid:

1. Zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten.
De eerste opgave is het inzetten op meer zeggenschap van burgers over de vormgeving, de inrichting en het beheer van woning en woonomgeving. Dit betekent dat, gelet op de woonvoorkeuren, het aandeel eigenwoningbezit fors omhoog moet; dat ook de mogelijkheid voor het particulier opdrachtgeverschap individueel of in kleine verbanden in omvang moet zijn afgestemd op de behoefte daaraan, zowel op nieuwbouwlocaties als op locaties in de bestaande voorraad; dat de zeggenschap bij de planvoorbereiding en tijdens het bouwproces moet worden vergroot; dat het welstandstoezicht transparant moet worden gemaakt en dat belemmerende bouwregelgeving moet verdwijnen.
2. Kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities.
We zien groeiende inkomens en voor velen schept dat mogelijkheden om hun kwaliteitsbehoefte te realiseren, stedelijk maar ook daarbuiten. Maar niet iedereen zal op dezelfde wijze profiteren van deze ontwikkeling. Mensen die in sociaal of financieel kwetsbare omstandigheden

verkeren, waaronder veel alleenstaande ouders met jonge kinderen, ouderen met alleen AOW of klein pensioen, gehandicapten, asielzoekers en andere nieuwkomers met taalachterstanden, dreigen de aansluiting met de rest van de samenleving te verliezen. In deze ontwikkeling schuilt het toenemend risico van tweedeling, vooral in de steden. Het doorbreken van de neerwaartse spiraal in delen van onze steden vereist niet alleen fysieke maatregelen, maar ook maatregelen vanuit de sociale infrastructuur (welzijn, zorg, onderwijs, veiligheid). Doordat economisch gezien voldoende effectieve vraag ontbreekt, leidt de markt hier niet tot maatschappelijk gewenste uitkomsten. De tweede inhoudelijke opgave is dan ook het behouden en verbeteren van aansluiting bij de rest van de samenleving van diegenen die dat niet helemaal op eigen kracht kunnen.

3. Wonen en zorg op maat bevorderen.

De samenstelling van de bevolking wijkt het komende decennium nog niet zo sterk af van de huidige, maar de vergrijzing neemt na 2010 fors toe. Ouderen worden ook in de toekomst koopkrachtiger, kritischer, wereldser. Daarnaast leidt de «extramuraliseringstrend» in de gezondheidssector tot een grotere behoefte aan zelfstandige woonruimten voor zorgbehoevenden. Naast ouderen gaat het daarbij vooral om verstandelijk en lichamelijk gehandicapten, (ex-)psychiatrische patiënten, maar ook (ex-)daken thuislozen en (ex-)verslaafden. Het gaat kortom om mensen die behoefte hebben aan zorg en graag weer of zo lang mogelijk thuis willen wonen. De sterk institutionele aanbodgerichte oriëntatie in dit domein moet naar de vraagkant van de individuele burger worden omgebogen. Want dat mensen zorgbehoevend zijn, wil niet zeggen dat men geen eigen keuzes meer kan maken. De derde opgave is daarom het faciliteren van de totstandkoming van op maat gesneden woon-zorg- en dienstverleningsarrangementen voor de groeiende groep zorgbehoevenden in de samenleving.

4. Stedelijke woonkwaliteit verbeteren.

Zeker in vergelijking met andere Europese steden scoren Nederlandse steden laag als het gemiddelde inkomen vergeleken wordt met de rest van het land. Door de discrepantie tussen de geboden kwaliteiten, zowel qua woning als woonmilieutype, en de gevraagde kwaliteiten vinden migratiestromen tussen stad en ommeland plaats die noch in het belang van de stad, noch in het belang van het ommeland zijn. De toenemende kwaliteitsvraag bij het koopkrachtiger deel van de samenleving en de trage aanpassing van het aanbod in bestaande stedelijke gebieden veroorzaken een discrepantie die alleen met forse inspanningen via onder meer het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en Vinex kan worden tegengegaan. Verhoging van de marktwaarde van de stad als vestigingsplek voor mensen en bedrijven kan bovendien voorkomen dat sociale problematiek zich te zeer in de steden concentreert. Het woonbeleid is, hoewel het zich daartoe niet mag beperken, daarom een krachtige pijler in het grotestedenbeleid. Een vierde opgave is dan ook het in een hoger tempo inzetten op de verbetering van de stedelijke woonkwaliteit.

5. Groene woonwensen faciliteren

Een vijfde opgave is het creëren van ruimtelijk-ecologisch en sociaal duurzame mogelijkheden om ruime, groene woonwensen te faciliteren, zowel bij de stad als in dorps- en landelijke milieus.

Multiculturaliteit

De afgelopen decennia is de Nederlandse samenleving steeds multiculturaler geworden. Er zijn ongeveer 1,8 miljoen mensen van allochtone

komaf (1998). Dat is ruim 11% van de totale bevolking. Circa 1,2 miljoen mensen zijn van niet-westerse komaf. Volgens de prognoses van het CBS (1999) zullen er in 2015 circa 2 miljoen mensen van niet-westerse komaf in Nederland wonen. De toename van het aantal niet-westerse allochtonen wordt vooral veroorzaakt door een groei van de zogeheten tweede generatie. Hieronder vallen mensen die zelf in Nederland ter wereld zijn gekomen, terwijl hun beide ouders in het buitenland zijn geboren.

Multiculturaliteit is een integraal niet meer weg te denken element van onze samenleving. De betekenis van de multiculturele samenleving voor het wonen is nog niet goed duidelijk. Hebben allochtonen wel andere wensen dan autochtonen? Willen allochtonen liever bij elkaar wonen of juist niet? Woont een Marokkaan anders dan een Turk, Griek, Surinamer of Nederlander? Vaak wordt gezegd dat allochtonen grotere huizen willen, vanwege de grotere huishoudens of specifieke culturele of religieuze rituelen. De gezinsgrootte tendeert voor de tweede generatie echter al in de richting van de gemiddelde huishoudgrootte. Uit de reeks analyses die sedert het begin van de jaren tachtig op het WBO zijn uitgevoerd blijkt dat de huisvestingssituatie van allochtonen zeer aanmerkelijk verbeterd is. De uitkomsten van de opeenvolgende WBO's vanaf het begin van de jaren tachtig laten zien dat allochtonen inmiddels op zeer ruime schaal geïntegreerd zijn in het volkshuisvestingsbestel in «traditionele» zin: van hen is ca 80% gehuisvest in de sociale huursector, woont een groot deel in gebieden waar stadsvernieuwing heeft plaatsgevonden, maakt op grote schaal gebruik van de individuele huursubsidie en heeft via de inmiddels in alle grote(re) steden/regio's ingevoerde aanbodmodellen op basis van keuzevrijheid toegang tot de woningmarkt. Voor nog niet alle groepen is de aanvankelijk zeer grote achterstand ten opzichte van autochtonen geheel ingelopen, maar uit het WBO 1998 blijkt dat de tweede generatie aanmerkelijk beter woont dan de eerste en hard op weg is de achterstand in te lopen.

Een nieuwe trend is ook dat allochtonen in toenemende mate de grote steden en de Randstad verlaten, onder meer richting Almere. Uit een recente publicatie van het CBS blijkt onder meer dat er in enkele steden al sprake is van een negatief allochtoon migratiesaldo. Ook in dat opzicht begint het woningmarktgedrag van – zij het vooralsnog beter opgeleide en werkende -allochtonen meer overeenkomsten te vertonen met dat van autochtonen.

De huisvestingssituatie van niet-westerse allochtonen wijkt weliswaar nog significant af van die van autochtonen, maar de verschillen worden wel kleiner. Voor een deel kunnen die verschillen verklaard worden door verschillen in leeftijdsopbouw, fase in de wooncarrière en ook door de gemiddeld geringere financiële mogelijkheden. Maar er kunnen ook culturele verschillen zijn, die in de woonwensen tot uitdrukking komen. Deze kunnen betrekking hebben op de inrichting of indeelbaarheid van woningen, de buitenkant van de woning (gevels), de aanwezigheid van een balkon, maar ook de kwaliteit van de woonomgeving. Zo maken veel allochtonen op een intensievere manier gebruik van parken dan de meeste autochtone Nederlanders. Als die verschillen worden gerealiseerd, verdient dat waardering, want verschillen maken kwaliteit, zoals ook een advies van de VROM-raad luidt. Het is van belang dat er binnen de regelgeving voldoende ruimte is om deze woonwensen te realiseren. De modernisering van het welstandstoezicht maakt in dit opzicht meer mogelijk. Juist om specifieke woonwensen tot uitdrukking te laten komen, is het ook van groot belang dat ook allochtonen (vroegtijdig) betrokken

worden bij de opstelling van ontwikkelings- of inrichtingsplannen voor nieuwe en bestaande wijken en bij het ontwerp van woningen, en dat zij daaraan actief deelnemen.

Huursubsidie

In de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is er voor gekozen om de financiële steun te concentreren op de lagere inkomens, de zogenaamde aandachtsgroep. De grens werd daarbij gelegd bij modaal. Deze grens is jaarlijks aangepast aan de inflatie. Hoewel de aandachtsgroep in absolute zin ongeveer gelijk is gebleven (2,5 mln huishoudens), is haar aandeel gedaald van ruim 50% van het totaal aantal huishoudens medio jaren tachtig naar 38,5% in 1998. Naar verwachting zet deze dalende trend zich voort. Tweederde van de aandachtsgroep woont in een huurwoning, 30% in een koopwoning en het overige deel in een andere ruimte (kamers, pensions, woonboten et cetera). De aandachtsgroep bestaat voor bijna de helft uit alleenstaanden, voor eenderde uit ouderen. Niet-westerse allochtonen behoren vaker tot de aandachtsgroep dan autochtonen en westerse allochtonen. Ook voor de komende jaren zal dat de kenmerkende samenstelling van deze groep zijn. Hoewel het inkomen niet het enige criterium is om de behoefte aan ondersteuning vast te stellen, geven de ontwikkelingen aan dat deze groep ook in de toekomst aandacht nodig heeft. Want ook in het gunstigste scenario zal de «aandachtsgroep» (in absolute termen) in 2010 nog altijd uit circa 1,7 miljoen huishoudens bestaan.

Individuele financiële vraagondersteuning in de vorm van huursubsidie is en blijft een kerninstrument om ook voor mensen met lage inkomens fatsoenlijke en betaalbare huisvesting te garanderen en de keuzeruimte te vergroten. Op dit moment maken ruim 1 miljoen huishoudens gebruik van de huursubsidie. Dat is bijna eenderde van alle huurders. Gelet op de economische ontwikkelingen uit de CPB-scenario's is te verwachten dat het aantal ontvangers relatief gezien zal afnemen. Maar in absolute zin zal het aantal ontvangers niet of beperkt afnemen. De totale huursubsidie-uitgaven zijn recentelijk zelfs toegenomen. De oorzaken daarvan zijn een afnemend niet-gebruik, de gestegen huren, en de verruiming van de Huursubsidiewet zelf. Ook door de eenmalige verhoging in 2000 van de kwaliteitskortingsgrens, de aftoppingsgrenzen en de maximale huurgrens met 3,8% in plaats van het inflatiepercentage, nemen de uitgaven toe.

Huurbeleid

Huurbescherming blijft een taak van de rijksoverheid. Het huurbeleid is wellicht het meest stelselbepalende element uit het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid. Daarbij moeten we wel onderscheid maken tussen de huurbescherming zoals in het Burgerlijk Wetboek is vastgelegd en het huurprijsbeleid zoals dat is vastgelegd in de Huurprijzenwet Woonruimte. Vooral het huurprijsbeleid heeft de omvang en complexiteit van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid bepaald.

Het huurbeleid zal worden gericht op een gemiddeld inflatievolgende huurprijsontwikkeling, met daarin opgenomen een maximering van de huurprijs in relatie tot de kwaliteit en een bandbreedte in de ontwikkeling van de jaarlijkse huuraanpassing. Het huurbeleid wordt zodanig gemoderiseerd dat de contractvrijheid tussen huurder en verhuurder wordt vergroot, waarbij in de huurprijswetgeving wordt vastgelegd welke onderwerpen in ieder geval in het huurcontract moeten zijn geregeld.

Probleemwijken

De geschetste problemen zijn vooral stedelijke problemen. In de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) staat 15% en in de overige rechtstreekse ISV-gemeenten staat 20% van de woningvoorraad. De verdeling van de probleemwijken is echter een andere. Als we alleen kijken naar de wijken met meervoudige sociale en marktproblemen, dan zijn die voor ruim 60% te vinden in de vier grote steden. Bij de andere wijken met enkelvoudige of potentiële problemen is het aandeel minder groot, maar met ruim 40% nog steeds aanzienlijk meer dan het aandeel van 15% in de totale woningvoorraad. Ook bij de overige rechtstreekse ISV-gemeenten zijn veel meer probleemwijken te vinden dan gemiddeld.

Voortzetting stedenbeleid

Het stedenbeleid zoals dat door het kabinet is ingezet zal dan ook krachtig moeten worden voortgezet. Integratie, interactie en innovatie zijn daarbij de trefwoorden. Ontwikkelingsvisies en -programma's van de steden zelf blijven daarvoor de basis. Wel wil het kabinet met deze nota, gelet op de ontwikkeling van de woonwensen, een verhoogde ambitie met betrekking tot de stedelijke woonkwaliteit benadrukken, die haar doorwerking moet hebben naar de stedelijke plannen. Die verhoogde ambitie betekent:

- meer aansluiting bij woonmilieuvorkeuren van mensen;
- meer samenhang tussen sociale, economische en fysieke verandering;
- meer aansluiting bij de eigen dynamiek van wijken;
- alle mogelijkheden die er zijn benutten voor verhoging van de woonkwaliteit.

Samengevat zullen de volgende maatregelen worden genomen om de verhoogde ambities met betrekking tot de stedelijke woonkwaliteit te realiseren:

1. Het stedenbeleid dat door het kabinet is ingezet zal krachtig worden voortgezet, met als basis de ontwikkelingsvisies en -programma's van de steden. Gelet op de ontwikkelingen van de woonwensen wil het kabinet met deze nota een verhoogde ambitie met betrekking tot de stedelijke woonkwaliteiten benadrukken.
2. Het kabinet zal in overleg met de rechtstreekse ISV-steden en de provincies de gezamenlijke beleidsinzet voor de stedelijke opgave voor de periode 2005–2009 bepalen en gebruiken bij het op te stellen rijksbeleidskader.

Geen spreidingsbeleid

Nu de woningmarkt door de forse uitbreidingen en de omvangrijke transformatieopgave sterk in beweging raakt, ontstaan overal nieuwe sociale structuren. In de steden doen zich vraagstukken voor van (sociale, culturele) homogeniteit, in dorpen het vraagstuk van behoud van de eigen identiteit in relatie tot nieuwe (vaak welgestelde) instroom. De veranderende bevolkingssamenstelling van sommige wijken is naast zaken als onveiligheid, het niet kunnen vinden van een gewenste woning of voorzieningen in de buurt – voor mensen vaak een aanleiding om te verhuizen. De dynamiek in het woonkeuzegedrag van mensen neigt vaak naar eenzijdigheid. Een eenzijdige sociale of culturele structuur van wijken is echter alleen een probleem als die het gevolg is van onvrijwilligheid of een gebrek aan keuzeruimte. Uitgangspunt is dan ook dat in beginsel niemand door sociale, fysieke, laat staan institutionele factoren gedwongen mag worden te (blijven) wonen in een bepaalde woning of woonmilieu. Woonruimteverdelingspraktijken die op voorhand uitgaan van «soort bij soort» of op voorhand juist van het omgekeerde (spreiding) zijn zeer ongewenst. In de Huisvestingswet zal dat buiten elke twijfel

worden gesteld, en het Rijk zal de praktijk van de woonruimteverdeling nauwlettend gaan volgen. Ook in de meeste ons omringende landen is een dergelijk spreidingsbeleid om ethische dan wel grondwettelijke redenen verlaten, zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft benadrukt.

Wel is het gewenst om er door middel van (her)differentiatie van de woningvoorraad voor te zorgen dat betaalbare woningen op voldoende plaatsen in de stad én de regio worden aangeboden, zodat mensen met een laag inkomen, onder wie veel mensen van buitenlandse komaf, ook echt wat te kiezen hebben. Het is bekend dat allochtonen veel vaker verhuizen dan autochtonen en dat er in de wijken waar veel allochtonen wonen, sprake is van een relatief korte woonduur en van een hoge mutatiegraad, tot wel 20% per jaar. Er is dus zeer veel beweging in die wijken, maar de concentratiestatistieken maken die niet zichtbaar. Het is van belang die dynamiek beter in beeld te krijgen: wie verhuizen er precies en waarom, wie stromen er door en is er ook werkelijk sprake van een restgroep die als het ware tot een wijk «veroordeeld» is?

De keuzevrijheid en positie van allochtonen wordt ook bepaald door ontwikkelingen en voorzieningen op andere terreinen, zoals werkgelegenheid, middenstand, onderwijs, sociale cohesie en welzijn. De samenhang daartussen is complex. Wat betreft het wonen geldt volgens de VROM-raad dat direct sturen op differentiatie van de bevolking onwenselijk en onhaalbaar is. Hij stelt: «werk liever met keuzevrijheid van onderop, dan met evenwichtige bevolkingsopbouw van bovenaf.» In veel gemeentelijke plannen wordt nog te veel ingezet op een uniforme variatie: differentiatie in elke wijk, waardoor de differentiatie tussen wijken alleen maar kleiner wordt. Veelal domineert het accommoderen van de koopkrachtige vraag, waarbij voor het gemak wordt verondersteld dat menging van inkomensgroepen ook voor de zwakkeren positieve effecten zal hebben.

Differentiatie van de woningvoorraad kan zinvol zijn om kapitaalkrachten, die overwegen hun wijk te verlaten, te behouden door ervoor te zorgen dat inwoners binnen hun eigen wijk een wooncarrière kunnen doorlopen. Het kabinet ziet sociale differentiatie van wijken en buurten dan ook niet als doel op zich. Wel wordt groot belang gehecht aan voldoende differentiatie tussen woonmilieus, op zodanige wijze dat vanuit regionaal perspectief voorzien kan worden in woonvoorkeuren van mensen met zowel hoge als lage inkomens.

Het is daarbij van belang, de vernieuwing van bestaande wijken en de ontwikkeling van nieuwe uitleggebieden in samenhang te bezien. Meer differentiatie van de woningvoorraad in een wijk, bijvoorbeeld door de vervanging van goedkope door wat luxere woningen is prima, maar voorkomen moet worden dat datzelfde tegelijk gebeurt in andere wijken of randgemeenten, waardoor de keuzemogelijkheden van mensen met een laag inkomen teveel worden beperkt. Vermindering van woningen met een bepaalde (huur)prijs en kwaliteit op de ene plek zal daarom soms gepaard moeten gaan met een toename daarvan op een andere plek. Die andere plek kan nieuwe uitleg zijn. In de ISV-ontwikkelingsvisies voor de periode 2005–2009 zullen gemeenten uitdrukkelijk inzicht moeten bieden in de samenhang tussen het vernieuwen van bestaand stedelijk gebied en nieuwbouw in de uitleggebieden.

Sturing

Het Rijk wil een meer betrokken partner wil zijn, zonder af te doen aan de

eigen verantwoordelijkheden van lokale partijen («prestatiegerichte decentrale aanpak»). Die aanpak betekent een accentverschuiving in de rijkssturing van het woonbeleid. Deze accentverschuiving komt voort uit inhoudelijke overwegingen. Het integrale, samenhangende woonbeleid dat in deze nota wordt bepleit, laat zich steeds minder op de oude, vertrouwde manier realiseren, door middel van (uitsluitend of voornamelijk) wet- en regelgeving of financiële steunverlening. Regelgeving blijft een onmisbaar instrument, en wordt ingezet als de te bereiken doelen afdwingbaar kunnen én moeten zijn (zoals bij de voorschriften die, uit een oogpunt van veiligheid, in het Bouwbesluit worden opgenomen). Ook financiële steun blijft in een aantal gevallen noodzakelijk, vanwege een rechtvaardige lastenverdeling bijvoorbeeld (huursubsidie), of wanneer lokale partijen niet in staat zijn zelf de opgaven volledig te bekostigen (ISV).

Bij de inzet van regelgeving en subsidieverlening als sturingsinstrumenten, hebben zich de afgelopen periode accentverschuivingen voorgedaan. Steeds minder worden ze ingericht en ingezet als instrumenten die een eenduidig omschreven doel voorschrijven of bekostigen. Steeds meer zijn ze gericht op het scheppen van voorwaarden, op het ondersteunen en faciliteren van processen. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing vormt hier een duidelijk voorbeeld van. In deze nota wordt de geleidelijke accentverschuiving, die de afgelopen jaren is ingezet, expliciet benoemd en uitgewerkt. Dat is nodig omdat de opgaven die in deze nota worden geformuleerd, complex zijn. Ze gaan over zeggenschap, over kansen en keuzevrijheid, over woonmilieus en over kwaliteit. Dergelijke opgaven kunnen niet worden aangepakt volgens een model waarin het Rijk bepaalt en gemeente en anderen uitvoeren. We hebben een model nodig waarin verschillende overheden en beleids-terreinen samenwerken, ook met burgers en marktpartijen.

Het Rijk zal, vanuit zijn grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het wonen, voor de kernopgaven uit deze nota een ontwikkeling in gang zetten die leidt tot duidelijke resultaten. Daarom zal het Rijk in een rijksbeleidskader aangeven welke prestatievelen bij deze opgaven van het woonbeleid behoren. In het beleidskader geeft het Rijk aan op welke terreinen, en in welke richting, er van provincies, gemeenten en corporaties prestaties worden verwacht.

De precisering van de prestaties die – op grond van het beleidskader – lokaal geleverd moeten worden, vergt een belangenafweging en samenwerking waarbij verschillende partijen betrokken zijn. De gemeente is van dit proces de regisseur. De gemeente zal, op grond van deze verantwoordelijkheid, intensieve samenwerking zoeken met andere gemeenten, met corporaties, particuliere verhuurders, projectontwikkelaars en andere investeerders. Het is taak van de gemeente om in dat proces te streven naar zo hoog mogelijke prestaties op de terreinen die in het beleidskader zijn aangegeven. Het Rijk zal, vanuit zijn eindverantwoordelijkheid, dit proces nauwlettend volgen en waar nodig actief participeren. En als het proces onvoldoende resultaten oplevert, zal het Rijk interveniëren.

Het voorgaande schetste kort de kernelementen van het sturingsmodel dat het Rijk voor ogen heeft. De blijvende verantwoordelijkheid en betrokkenheid van het Rijk krijgt daarin nieuwe vorm. De verantwoordelijkheid van het Rijk houdt niet op bij wat in de Grondwet het «bevorderen van voldoende woongelegenheid» wordt genoemd. Ook het bevorderen van een goede leefomgeving, van variatie, van kwaliteit en van markt-

werking is rijkszaak». Bij zulke opgaven zijn de activiteiten («woningen bouwen») een afgeleide van de gewenste prestaties («keuzevrijheid vergroten»). In het beleidskader worden ze aangeduid (prestatiegericht), waarbij de uitwerking en uitvoering nadrukkelijk gemeentetaak zijn (decentraal), in coproductie met anderen (aanpak). Deze prestatiegerichte decentrale aanpak vereist een heldere aanduiding van het stelsel, de regels en eventuele sancties. Deze ordening wordt door de rijksoverheid bepaald, en uit een oogpunt van zekerheid en duurzaamheid vastgelegd in een Woonwet.

Daarom zal aan het begin van deze nieuwe eeuw een integrale ordeningswet, de Woonwet, tot stand worden gebracht. Het doel daarvan is het stelsel onder het woonbeleid integraal en wettelijk te verankeren, door de kaders af te bakenen en de regels vast te leggen. Met betrekking tot het woonbeleid regelt de Woonwet:

- de positie en de rechtszekerheid van burgers;
- taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van overheden;
- taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid van woningcorporaties en de sectorinstellingen;
- toezicht en handhavingrelaties tussen de bestuurslagen en met de woningcorporaties en de sectorinstellingen.

De bestuursketen

Op hoofdlijnen bestaat de nieuwe «bestuursketen» uit de volgende lijnen:

- a. het Rijk formuleert een beleidskader;
- b. provincies, (grotere) gemeenten en woningcorporaties worden verplicht om woonvisies en prestatieplannen (corporaties) te ontwikkelen, rekening houdend met het rijksbeleidskader;
- c. in dialoog komen genoemde partijen vervolgens tot afstemming van beleidsvoornemens, het Rijk kan in deze dialoog zijn gebiedsgerichte opvattingen neerleggen;
- d. partijen worden gestimuleerd om, op basis van visies, plannen en dialoog, onderlinge prestatiecontracten overeen te komen.

De verplichting tot het opstellen van visies en plannen wordt opgenomen in de Woonwet. In een rijksbeleidskader, met de status van een Algemene Maatregel van Bestuur, geeft het Rijk aan op welke prestatievelen partijen (provincies, gemeenten en corporaties) maatschappelijke prestaties moeten leveren. Het gaat dan zowel om inhoudelijke thema's als om procesvereisten. Provincies en rechtstreekse ISV-gemeenten formuleren eigen woonvisies, waarbij zij het beleidskader van het Rijk in acht nemen. Corporaties formuleren op vergelijkbare wijze hun voornemens op de lokale en regionale woningmarkt in prestatieplannen. Het Rijk kan zijn opvattingen en ambities met betrekking tot de thema's van het beleidskader gebiedsgericht uitwerken en kenbaar maken.

3.4.3 Het grotestedenbeleid (1995–2004)

In juli 1995 sloten het Rijk en de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht een convenant voor de periode 1995–1999 over de aanpak van de problematiek waarmee deze steden te kampen hadden. In een later stadium sloten zich 21 andere grote steden een soortgelijk convenant met het Rijk.

Het tweede paarse kabinet achtte het grotestedenbeleid (GSB) dermate belangrijk dat er een speciale minister voor werd aangesteld. Als doel van

het GSB zegt de nieuwe minister Van Boxtel te streven naar vitale en complete steden, die in fysiek opzicht aantrekkelijk zijn voor bewoners, bedrijven en instellingen, die leefbaar en veilig zijn, die kansen bieden aan mensen die kansen nodig hebben, die economisch vitaal zijn, voldoende werkgelegenheid bieden en volwaardige vestigingslocaties bieden voor hoogwaardige bedrijven. In de loop van 1999 hebben de 25 GSB-steden een Meerjaren Ontwikkelingsprogramma opgesteld. Op basis daarvan zijn per 20 december 1999 met de steden convenanten afgesloten, die slaan op de periode 2000 tot en met 2003. Afgesproken is dat het Rijk en de steden in het voorjaar van 2002 een tussenstand van de behaalde resultaten opmaken (Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 2000).

Een belangrijke wijziging van het beleid is, dat het GSB niet meer zoals voorheen georganiseerd wordt rond vijf centrale thema's in het stedelijk beleid (werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg) maar rond drie pijlers: het streven naar een adequate fysieke, economische en sociale infrastructuur in de steden. De achterliggende gedachte hierbij is, dat er een grote samenhang bestaat tussen de ontwikkelingen binnen de drie pijlers. Tevens wordt betoogd dat alle drie pijlers noodzakelijk zijn voor een gerichte aanpak van de stedelijke problematiek. Verbetering van de fysieke en economische situatie in de grote steden, bijvoorbeeld door ingrepen in de fysieke leefbaarheid of het stimuleren van de stedelijke werkgelegenheid, kan niet zonder aanvullende sociale interventies. Wanneer niet geïnvesteerd wordt in de sociale pijler, zijn de effecten van fysieke of economische investeringen in de grote steden twijfelachtig of hooguit tijdelijk van aard. Een integrale aanpak van stedelijke problemen en ontwikkelingen veronderstelt dus beleidsingrepen op alle drie gebieden.

Bij de fysieke pijler gaat het om alle voorzieningen voor verbetering van de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving en om de bereikbaarheid daarvan. Concreet wordt hierbij gedacht aan maatregelen als het revitaliseren en herstructureren van de woningvoorraad, het revitaliseren en ontsluiten van bedrijfsterreinen, het verbeteren van de openbare ruimte en aan allerlei maatregelen die de verkeersveiligheid en de fysieke en sociale veiligheid waarborgen en verbeteren. De fysieke pijler van het GSB bestaat voor een groot deel uit een samenvoeging van bestaande subsidiestromen van diverse ministeries in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Bij de sociale pijler gaat het ten slotte om twee centrale doelen van het GSB: enerzijds om de ontwikkeling en verbetering van de sociale infrastructuur en anderzijds om het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid in de steden. De sociale pijler is dus aanzienlijk breder dan het vroegere welzijnsbeleid. Ook gaat het om meer dan alleen het vergroten van de leefbaarheid in de grote steden. Concreet gaat het om allerlei initiatieven op het brede terrein van zorg, hulpverlening, integrale veiligheid, jeugdbeleid, leefbaarheid, sociale activering en participatie van zowel autochtone bewoners als van nieuwkomers in Nederland. Ook wordt gesteld dat juist de inspanningen in het kader van de sociale pijler gericht zijn op de versterking van de positie van kwetsbare groepen, allochtonen en/of mensen in achterstandssituaties en op het vergroten van de participatie van stedelingen in het maatschappelijk leven.

Aan het investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) nemen de ministeries VROM, EZ en LNV deel. Het ISV is ontstaan door samenvoeging van een aantal bestaande subsidiestromen en een bedrag aan

nieuw geld. De inhoudelijke leidraad voor de gemeenten wordt gevormd door het beleidskader Stedelijke Vernieuwing waarin twaalf prestatievelen zijn opgenomen. De steden hebben op die (ruim geformuleerde) prestatievelen meetbare doelstellingen geformuleerd.

De stedelijke plannen bevestigen het beeld dat de woningmarktsituatie in de steden sterk verschilt: een aantal steden, o.a. Amsterdam en Den Haag, kent – gezien de vraag – een tekort aan koopwoningen (Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 2000). In weer andere steden, bijvoorbeeld Groningen en Leeuwarden, is sprake van leegstand van sociale woningen. De woningvoorraad in de steden sluit al met al steeds minder aan bij de vraag van woonconsumenten naar kwalitatief hoogwaardige woningen en woonomgevingen. De steden richten zich bij de herstructurering van hun woningvoorraad vooral op twee speerpunten: het bieden van hoogwaardige «grootstedelijke», veelal gestapelde woningen in en bij de centra en een nadruk op grondgebonden woningen en ruimer opgezette wijken aan de stadsranden. De steden willen met dit woningaanbod de al decennia aanhoudende trend keren dat mensen met midden- en hoge inkomens en gezinnen met kinderen de stad verlaten.

De steden hebben zich allen in 2004 een groter aandeel huishoudens met midden- en hogere inkomens als doel gesteld. Om de midden- en hogere inkomens voor de stad te behouden wordt een goede afstemming met omliggende gemeenten in de regio essentieel geacht. Samenwerking met de provincie is nodig om de bestuurlijke slagkracht van de centrumgemeente te vergroten en weglekeffecten te voorkomen. Tegelijk blijkt dat ook lastig; in diverse MOP's komt die afstemming en samenwerking nog niet echt goed uit de verf.

Naast nieuwbouw zal met name de herstructurering van de bestaande voorraad moeten gaan bijdragen aan de gewenste differentiatie van woonmilieus. Vrijwel overal wordt (naast sloop en renovatie) verkoop van sociale huurwoningen in grote aantallen aangekondigd. De verkoop met herinvestering van de opbrengsten lijkt een aantrekkelijke strategie onder de huidige gunstige marktomstandigheden. De steden streven aldus naar meer binding van bewoners met de wijk en de buurt, waarmee de leefbaarheid verbetert. Bovendien komt er «maatschappelijk kapitaal» vrij uit de verkoop, dat opnieuw ingezet kan worden voor de huidige kwalitatieve vraag (bijvoorbeeld voor ouderenhuisvesting). Bij de plannen voor herstructurering speelt ook het niet echt gunstige perspectief voor wijken met een te eenzijdige huurvoorraad. Naarmate de woningmarkt een zekere mate van ontspanning nadert, worden de negatieve effecten van de eenzijdige woningvoorraad manifest in de vorm van leegstand en daarmee samenhangende neergang van de leefbaarheid in de wijk. In die wijken waar leegstand verwacht wordt of zich reeds voordoet, willen de steden dat tij keren. Herstructurering van de wijk door sloop, verkoop en opwaardering van huurwoningen is dan een probaat middel. Naast curatieve is er dus ook in diverse steden sprake van preventieve herstructurering gericht op het voorkomen van grootschaliger opgaven bij een meer ontspannen woningmarkt.

Naast herstructurering is ook functiemenging een pad dat vaak wordt gevolgd. Met name in de wijken wordt met het stimuleren van kleinschaliger bedrijvigheid meer menging tussen wonen en werken beoogd. In diverse steden zijn er daarnaast projecten «Wonen boven winkel» die de leefbaarheid van de binnensteden (met name in de avond) bevorderen en

voorzien in een behoefte bij een deel van de bevolking om in de binnenstad te wonen.

De steden streven in hun plannen ook naar meer groen in en om de stad en op wijk- en buurtniveau. Dit komt onder meer tot uitdrukking in vele voornemens tot aanleg van parken, het bevorderen van intensiever gebruik van bestaande parken en het vergroten van natuurrecreatie om de stad. Diverse gemeenten zijn echter nog bezig hun beleid ten aanzien van de groenvoorzieningen vast te leggen in groenstructuurplannen en groenvisies. Rond de openbare ruimte gaat het meestal om het intensiveren van de basiszorg voor openbare ruimte (schoon, heel en veilig). De met het GSB en ISV beoogde integraliteit komt in de MOP's het beste tot zijn recht in de wijkaanpak. Vrijwel elke stad kiest voor een integrale gebiedsgerichte aanpak van achterstandswijken om het zelfherstellend vermogen te verbeteren. Of het nu gaat om het opstellen van centrumplannen, wijkontwikkelingsplannen (met langere looptijd), wijk(beheer)plannen (met kortere looptijd), buurtontwikkelingsplannen of stadsdeelvisies; vrijwel overal wordt een geïntegreerde aanpak van ruimtelijk-fysieke, economische en sociale maatregelen als cruciaal beschouwd. Meestal is die integraliteit in de beschrijvingen op projectniveau goed terug te zien. Bij de economische maatregelen gaat het onder meer om verbetering van voorzieningen zoals winkels en om het inpassen van kleinschalige economische functies in de wijk, met soms bijzondere aandacht voor allochtoon ondernemerschap. Bij sociale maatregelen wordt bijvoorbeeld gedacht aan het verbeteren van de (sociale) veiligheid, de (her)ontwikkeling van wijkcentra, de wijkgerichte jeugdhulpverlening en gebiedsgebonden politiezorg. Ook het bevorderen van wijkdienstencentra waar onder andere woningcorporaties, sociaal-culturele organisaties, wijkbeheer en politie hun diensten vanuit een loket aanbieden, wordt in enkele plannen genoemd. Een belangrijk middel bij de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en het duurzaam herstel van kwetsbare wijken is ook het vergroten van de betrokkenheid van de bewoners bij hun leefomgeving. Het stimuleren van participatie kan lopen via het instrument van wijk- en buurtbudgetten, waarover de burgers zeggenschap in de besteding hebben. Met name ook het stimuleren van een wijkplatform (met soms extra aandacht voor deelname van allochtonen) of de ondersteuning van bewonersorganisaties worden vaak genoemd. Dat is ook een factor gebleken in het vergroten van het veiligheidsgevoel van burgers in de wijk.

3.5 Implementatie en effectiviteit van beleidsmaatregelen

3.5.1 Implementatie van de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig

De nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Nota VH90) is uitgebreid geëvalueerd naar de mate waarin de inhoudelijke doelen bereikt zijn (Ministerie van VROM, 1999). Voor de belangrijkste verwachtingen en doelen is nagegaan in hoeverre ze zijn gerealiseerd.

Onderstaande tabel uit deze evaluatie geeft een overzicht van de verwachtingen en doelen per thema, en de mate waarin ze gerealiseerd zijn.

Tabel Overzicht doelbereiking Nota VH90

onderwerp	doel/verwachting	feit	gerealiseerd?
betaalbaarheid			
• aandachtsgroep	aandachtsgroep afname tot 40%	in 2000 38,5% in 1998	ja
• woonlasten	stijging woonlasten; netto huurquote naar 22,9%	in 2000 24,1% in 1998	ja
• doorstroming	dure scheefheid: afname tot 34,2% dure huur goedkope scheefheid: afname tot 29,6 %	in 2002 afname tot 30,5% toename tot 39,3%	ja nee
• huurprijsbeleid	huurprijsstijging 3%; 1% boven inflatie	1 986–1998: 4,1%, 2,2% boven inflatie	ja
• huursubsidie	grotere vrijheid door huursom huursom versterking vangnet-functie; stijging uitgaven tot f 2 mld in 2000;	f 2,5 mld in 1998 (prijzen 1988) verzacht huurstijgingen	ja
• sociale huursector	verzelfstandiging gwb's	van 213 in 1990 naar 30 in 1998	ja
	aanscherping sociale taak	BBSH; 90% vrijkomende woningen toegewezen aan aandachtsgroep	ja
	vergroting financiële zelfstandigheid; reserves f 15 mld in 2000	bruterling; reserves f 14,8 mld; solvabiliteit 8,5% (eind 1997); stijgend	ja
goed woon- en leefmilieu			
• woningbouw	nieuwbouw 745 500 (1990–1998)	803 095 woningen (1990–1998)	ja
	nieuwbouw in markt-sector 55%	61% in 1998	ja
	daling statistisch woningtekort tot 2%	1,5%	ja
• verstedelijking	VINEX-opgave 1995–2000	84% per medio 1999	nagenoeg
eigen woningbezit			
	50–55% in 2000	51% in 1998	ja
	verkoop soc. huurwoningen	18 300 in 1998 aan zittende bewoners	ja
	jaarlijks 10 000 na 1995	ewb onder aandachtsgroep 30%	ja/nee gelijk
	toegankelijkheid koop voor aandachtsgroep		
experimenten			
	rol SEV	beleidsrelevante experimenten	ja
budgettaire doelen			
	beperking object-subsidies	bundeling object-subsidies; één ISV	ja
	vergroting flexibiliteit en beheersbaarheid		
	begroting;	volkshuisvesting f 12,2 mld in 1990	ja
	uitgaven f 10,4 mld in 2000	naar f 6,6 mld in 2000 (prijzen 1988)	
	sanering oude verplichtingen	bruterling sociale sector: f 70 mld aan verplichtingen vervallen	ja

De conclusie uit het evaluatieonderzoek luidt dat nagenoeg alle doelen van de Nota VH90 gerealiseerd zijn. De implementatie van de nota kan

daarom succesvol worden genoemd. Verwachtingen die niet geheel zijn uitgekomen zijn de beoogde afname van de goedkope scheefheid en de vergroting van de toegankelijkheid van de koopsector voor de aandachtsgroep. Het beleid gericht op de bestrijding van de goedkope scheefheid is echter bewust afgezwakt in het licht van de discussie over het gevaar van qua bevolkingsopbouw eenzijdig samengestelde wijken (vrees voor segregatie in de wijken). Het eigenwoningbezit onder de aandachtsgroep is nagenoeg gelijk gebleven, maar de daling die bij ongewijzigd beleid werd verwacht, is in elk geval voorkomen. Vergroting van de toegankelijkheid van de koopsector voor de aandachtsgroep heeft de laatste jaren meer aandacht gekregen. De extra maatregelen daarvoor zullen de toegankelijkheid naar verwachting doen toenemen. Daarnaast zijn de woonlasten van de huurders sterker gestegen dan de Nota VH90 aannam. De ombuigingstaakstellingen in het kader van de Tussenbalans zijn daarvan de belangrijkste oorzaak geweest; zij noopten tot een huurverhoging van meer dan 5%. In 1997 is de huursubsidieregeling aanzienlijk verruimd om de gevolgen van de huurstijgingen te verzachten. De laatste jaren vertoont het huurverhogingspercentage overigens weer een dalende ontwikkeling in de richting van het inflatieniveau.

De nota bakende voor het eerst in de geschiedenis van de volkshuisvesting een duidelijke «aandachtsgroep» van beleid af: de lagere inkomensgroepen op wie de financiële steun geconcentreerd zou worden. De grens werd gelegd bij huishoudens met een netto besteedbaar inkomen tot f 30 000,- (voor alleenstaanden f 22 000,-). Naast deze financieel afgebakende groep formuleerde de nota beleid voor enkele specifieke aandachtsgroepen: ouderen, jongeren, gehandicapten, minderheden en vluchtelingen, en woonwagenbewoners. Concrete streefcijfers vermeldde de nota echter niet.

In de nota werd geconstateerd dat de huursubsidie geleidelijk is uitgegroeid tot een kerninstrument van de volkshuisvesting. Gelijk met de afschaffing van de objectsubsidies voorzag de nota dat het belang van en ook het beslag op de huursubsidie vanwege de vangnetfunctie zou toenemen. Hoewel geen ingrijpende wijzigingen in de subsidiemethodiek, inclusief de wijze van aanpassen van de normhuren werden voorzien, werd verwacht dat het aantal ontvangers eerst nog zou groeien en later zou stabiliseren. Het aantal huursubsidieontvangers kende inderdaad een (licht) stijgend verloop. Na in 1992 als gevolg van de Tussenbalans te zijn gedaald, is het aantal aanvragen – mede door de acties gericht op de terugdringing van het niet-gebruik, nog nooit zo hoog geweest als in de laatste jaren. Hogere aantallen aanvragen en een hogere gemiddelde bijdrage resulteerden in een groter wordend budget voor de huursubsidie. Tot 1994 bleef de stijging van de gemiddelde huursubsidiebijdrage achter bij de huurontwikkeling. Dit resulteerde in hogere huurquotes. Na 1995 is deze trend omgebogen en is de gemiddelde bijdrage sterker gestegen dan de huurontwikkeling. Dit was mogelijk omdat de huurontwikkeling de laatste jaren is gematigd, maar het is ook het gevolg van het beschikbaar komen van extra middelen. Bij de invoering van de nieuwe Huursubsidiewet is het budget van de huursubsidie verder verruimd.

De facto is te constateren dat het aantal huursubsidieontvangers niet is gestabiliseerd maar gegroeid, en dat de gemiddelde bijdrage is gestegen. Gezien het beleid in de richting van meer kostendekkende huren en de afbouw van objectsubsidies mocht dit effect worden verwacht. De verschuiving van object- naar subjectsubsidies die de Nota VH90 beoogde, heeft zich inderdaad voorgedaan. Het aandeel van de minima is

licht gestegen tot ongeveer tweederde van de totale populatie van huursubsidieontvangers; hun aandeel lijkt inmiddels gestabiliseerd. Al met al beantwoordt het instrument aan zijn doelstelling van vangnetregeling voor degenen die niet in voldoende mate in hun huisvesting kunnen voorzien.

3.5.2 Bestuurlijk-maatschappelijke evaluatie

Er is ook een bestuurlijk-maatschappelijke analyse uitgevoerd naar de nota VH90 (Gerrichhauzen, 2001). Enkele conclusies uit deze analyse luiden:

- De gemeenten hebben als gevolg van de snelle veranderingen van de ordening en met name door de versnelling van de verzelfstandiging en de afnemende betekenis van de decentralisatie moeten wennen aan het feit dat door deze herallocatie de verdeling van hulpbronnen anders is komen te liggen. Met name financiële sturingsinstrumenten hebben aan belang ingeboet. Ook de rol van toezichthouder is beëindigd. Andere minder paternalistische interventiestijlen zijn daardoor noodzakelijk geworden. Daarbij is wel sprake van verschillen tussen gemeenten. De gemeentegrootte speelt een rol, alsmede de financiële mogelijkheden en niet in de laatste plaats de aanwezigheid van bestuurders en ambtenaren met kwaliteit, ambitie en betrokkenheid. De gemeenten hebben het proces van verzelfstandiging versterkt door de bijna geruisloze privatisering van woningbedrijven en woonruimteverdelingbureaus zoals ook mede door de minister van VROM beoogd is.
- Voor de woningcorporaties is de publieke taak scherper gedefinieerd en breder geworden. In de tweede helft van de jaren negentig is hierover weer meer discussie gekomen waardoor anno 1999 de omlijning van deze publieke taak weer aandacht behoeft. Illustraties hiervan zijn de discussies over de bevordering van het eigenwoningbezit onder de doelgroepen van beleid, de verbindingen met zorg- en welzijnsinstellingen en de «matching» van taken en middelen.
- In de huursector hebben de corporaties de hegemonie. Gemeentelijke woningbedrijven zijn geprivatiseerd, particuliere verhuurders spelen een beperkte rol. De competitie tussen corporaties onderling en met de eigenwoningsector is toegenomen.
- De rol van de commerciële partijen in de markt van nieuwbouwwoningen is belangrijker geworden. Dit betekent niet automatisch dat daardoor ook de werking van de woningmarkt beter is geworden. Het heeft wel geleid tot een andere woningbouwprogrammering waardoor meer koopwoningen ontwikkeld worden.
- De provincies en de regionale samenwerkingsverbanden hebben – in vergelijking tot de andere partijen – slechts een kleine rol in de herallocatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden gekregen en feitelijk ook gespeeld. Dit is mede het gevolg van het vastlopen van de bestuurlijke reorganisatie.
- Ondanks alle verschuivingen in de ordening, blijft de huisvesting van aandachtsgroepen bij alle daarvoor verantwoordelijke partijen agendapunt nummer 1. Institutionele waarborgen, zoals die onder meer in het BBSH zijn vormgegeven, hebben ertoe bijgedragen dat de zogeheten aandachtsgroepen van beleid nog steeds goed gehuisvest worden.

3.5.3 Implementatie en effectiviteit van het beleid t.a.v. de huisvestingspositie van etnische minderheden

In het in 1993 verschenen «De plaats door verdeling» heeft Cebeon een aantal systemen van woonruimteverdeling op de gevolgen voor de (relatieve) huisvestingspositie van etnische minderheden geanalyseerd. Het betrof systemen waarin woningen via distributiesystemen werden verdeeld: toewijzing door woningaanbieders aan ingeschreven woningzoekenden. Intussen hebben zogeheten «aanbodmodellen» hun intrede gedaan: woningen worden openbaar aangeboden en woningzoekenden maken zelf hun belangstelling per woning kenbaar.

In opdracht van het Directoraat Generaal voor de Volkshuisvesting (DGVH) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is een vervolgstudie gedaan naar de effecten van aanbodmodellen van woonruimteverdeling op de kansen en spreiding van etnische minderheden (Minderheden aan boord). In deze vervolgstudie hebben twee hoofdvragen centraal gestaan:

1. Profiteren etnische minderheden evenzeer van het systeem van woonruimteverdeling als andere woningzoekenden?
2. In hoeverre leiden aanbodmodellen van woonruimteverdeling – bedoeld of onbedoeld – tot een ander spreidingspatroon van etnische minderheden?

Het vervolgonderzoek onder gemeentelijke aanbodmodellen heeft zich in kwalitatieve zin uitgestrekt tot een twintigtal gemeenten. De hoofdmoot vormt echter de kwantitatieve analyse op basis van de gegevens van vier gemeenten (Deventer, Leiden, Schiedam en Utrecht). Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van onder andere een maximale variatie in de kenmerken van sturing. Deze uiteenlopende kenmerken hebben betrekking op de gehanteerde volgordecriteria, de onderscheiden doelgroepen (zoals starters en doorstromers), het reserveren of «labelen» van woningen voor bepaalde groepen, het hanteren van een inschrijvingsregister en de positie van urgenten.

Een aantal systeemkenmerken van aanbodmodellen.

Aanbodmodellen worden ook wel met de term «marktmodellen voor woonruimteverdeling» aangeduid. Dit is geen correcte naamgeving. Aan de vraagkant is de marktwerking bij aanbodmodellen duidelijk vergroot ten opzichte van distributiemodellen van woonruimteverdeling. Kregen woningzoekenden in distributiemodellen woningen toegewezen (die ze hooguit één of meer keer konden weigeren), nu kunnen ze zelf door middel van het insturen van woonbonnen hun belangstelling voor een bepaalde woning of buurt kenbaar maken. Aan de aanbodkant wordt echter door woonruimteverdelers in ruime mate gestuurd, waardoor er in elk geval geen sprake is van een «vrije» markt. Sturing vinden we in de vorm van het onderscheiden van doelgroepen, zoals starters en doorstromers; het hanteren van volgordecriteria, algemeen of voor bepaalde doelgroepen; het «labelen» (ofwel het uitsluitend bestemmen) van woningen voor bepaalde groepen; het onderscheiden van urgenten en het hanteren van een puntensysteem; en keuzes ten aanzien van het bereik van aanbodmodellen. Van deze sturingselementen wordt een deel exclusief in aanbodmodellen toegepast (waaronder met name de volgordecriteria en vormen van labeling), een ander deel (zoals de passendheidscriteria) komen we ook bij de «traditionele» distributiesystemen tegen.

Een belangrijk voordeel van aanbodmodellen is volgens dit onderzoek gelegen in het meer open en controleerbare proces in vergelijking met de meeste distributiemodellen, met name die distributiemodellen waarin de koppeling niet plaatsvindt op basis van een eenduidige geobjectiverde voordracht.

Slaagkans etnische minderheden: in totaliteit evenredig; voor starters meer en voor doorstromers minder dan evenredig

Een hoofdconclusie van het onderzoek is dat de slaagkansen¹ van etnische minderheden (in het onderzoek vooral Turken en Marokkanen) binnen aanbodmodellen gemiddeld genomen ongeveer even groot zijn als die van de overige woningzoekenden. In drie van de vier onderzoeksgemeenten lag de slaagkans van etnische minderheden boven die van de overige woningzoekenden en in één er onder. Ook in situaties van een gespannen woningmarkt kunnen etnische minderheden op zijn minst evenredig scoren. De uiteindelijke score per gemeente is afhankelijk van de samenstelling van vraag en aanbod en de binnen het aanbodmodel gekozen sturingselementen.

Deze uitkomst voor etnische minderheden is gunstiger dan bij een groot deel van de distributiemodellen, zeker ten opzichte van die modellen waarin het aantal vrijheidsgraden voor toewijzers bij het koppelen van woningzoekenden aan vrijgekomen woningen groot was. Een opvallend resultaat is voorts dat achter deze algemene uitkomst verschillende scores voor starters en doorstromers schuil gaan. Onder starters scoren etnische minderheden meer dan evenredig, maar bij doorstromers minder dan evenredig. Hierbij kan worden aangetekend dat in het algemeen doorstromers als groep een grotere slaagkans hebben dan starters. Etnische minderheden zijn onder de groep doorstromers oververtegenwoordigd. Deze oververtegenwoordiging leidt er toe ze ondanks hun slechtere score dan de overige doorstromers toch profiteren van het succes van de doorstromers als geheel ten opzichte van de groep starters.

Betekenis sturingselementen: volgordecriteria, passendheidscriteria en labeling

Binnen de onderzochte aanbodmodellen blijkt een drietal sturings-elementen in wisselende mate aan het gevonden eindresultaat te hebben bijgedragen: de gehanteerde volgordecriteria, de toegepaste passendheidscriteria en het «labelen» (of uitsluitend bestemmen) van woningen voor bepaalde groepen. Hieronder worden de effecten van deze sturings-elementen achtereenvolgens beschreven:

- etnische minderheden lopen door de binnen aanbodmodellen gehanteerde volgordecriteria meestal een achterstand op ten opzichte van de groep overigen: binnen de groep starters hebben etnische minderheden nadeel van het hanteren van leeftijd als volgordecriterium, omdat zij gemiddeld jonger zijn dan overige starters. Binnen de groep doorstromers leidt het hanteren van woonduur tot een minder dan evenredige score voor etnische minderheden, omdat minderheden gemiddeld een beduidend kortere woonduur op het adres hebben dan overige doorstromers. Worden daarentegen inschrijvingsduur of urgentiepunten scores gehanteerd – beide criteria, die ook in distributiemodellen zeer gangbaar zijn –, dan is dat in het voordeel van etnische minderheden;
- passendheidscriteria, zoals ten aanzien van de verhouding huurinkomen en woninggrootte/omvang huishouden zijn in wisselende mate van invloed op de relatieve slaagkans van etnische

¹ De slaagkans bij aanbodmodellen is het percentage van de op advertenties reagerenden, dat daadwerkelijk een woning toegewezen heeft gekregen.

- minderheden. Ruime toewijzingsregels voor de omvang van huishoudens verkleinen de slaagkans van etnische minderheden: etnische minderheden hebben er belang bij dat grotere woningen (waaronder met name ook de vierkamerwoningen) uitsluitend voor grotere huishoudens beschikbaar zijn en niet voor kleinere (tweepersoonshuishoudens), omdat zij veel vaker grotere huishoudens vormen. Scherpe toewijzingsregels voor de verhouding huur-inkomen vergroten de slaagkansen van etnische minderheden. Omdat etnische minderheden in het algemeen een laag inkomen hebben, vinden ze baat bij het uitsluitend reserveren van de goedkopere huurwoningen voor de laagste inkomenscategorieën. Overigens is het hanteren van passendheidscriteria niet kenmerkend voor aanbodmodellen alleen, -maar komen we ze ook binnen de distributiemodellen tegen;
- in de onderzochte gemeenten bleek het labelen van woningen (het voor specifieke groepen bestemmen van woningen) veelal in het voordeel van etnische minderheden. Gevonden vormen van labeling waren: het uitsluitend bestemmen van woningen voor doorstromers of voor grote, startende huishoudens (binnen deze huishoudens zijn etnische minderheden oververtegenwoordigd); of het afschermen van de grotere woningen voor kleine huishoudens en starters. Een belangrijke constatering is, dat een aantal vormen van labeling voor etnische minderheden een belangrijke corrigerende werking blijkt te hebben op de nadelige gevolgen van de volgordecriteria leeftijd en woonduur.

Kwalitatieve verschillen en vormen van compensatie

Naast de betekenis van bovengenoemde sturingselementen is geconstateerd dat de in kwantitatieve zin evenredige score niet samengaat met een vergelijkbaar kwalitatief resultaat. Etnische minderheden zijn terechtgekomen in kwalitatief mindere woningen: ze gaan vaak naar de minder populaire woningen en buurten en hebben gemiddeld genomen een hogere kamerbezetting (waarbij er een samenhang is met de relatief grote huishoudens van etnische minderheden). Ook wonen etnische minderheden in het algemeen goedkoper dan de overige huishoudens, maar dat hangt direct samen met hun relatief lage inkomen: etnische minderheden kennen geen lagere huurquote.

Aanbodmodellen vormen niet een automatisch een tegenwicht voor concentratie en segregatie

Kijken we naar de mate waarin etnische minderheden via de werking van aanbodmodellen meer of minder gespreid of geconcentreerd zijn gaan wonen, dan zien we een wisselend beeld. In sommige buurten (met een relatief hoge huur en/of grote populariteit) zien we geen etnische minderheden verschijnen en in andere buurten in beperkte mate. In sommige buurten is een daling van de concentratie geconstateerd, maar in andere ook weer niet. In enkele buurten met de hoogste concentratie etnische minderheden is zelfs sprake geweest van enige toename. Geconcludeerd kan worden dat aanbodmodellen geen automatisch tegenwicht vormen voor processen van concentratie en spreiding. Voor de mate van spreiding en concentratie zijn kenmerken van de voorraad en de (im-)populariteit van de buurten veel belangrijker. Deze factoren bepalen in sterke mate de voorkeuren van de overige woningzoekenden, de mate waarin zij uit woningen en buurten wegtrekken en de ruimte die daardoor ontstaat voor nieuwkomers (die bij een achterstand op de voorrangscriteria kwalitatief mindere opties accepteren).

In het onderzoek wordt dan ook geconstateerd dat van de aanbodmodellen in de ruimtelijke sfeer zeker geen directe sturende werking is uitgegaan. Dat is overigens in overeenstemming met het algemene uitgangspunt, dat woningzoekenden vrij zijn in hun keuze voor buurten. Hooguit kan er met aanbodmodellen in de ruimtelijke sfeer zeer indirect worden gestuurd, bijvoorbeeld via het labelen van grote, niet-dure woningen voor grote huishoudens. Waar die woningen staan, mag dan – gezien hun huishoudensgrootte – een relatief groot aandeel van etnische minderheden worden verwacht.

Aanbodmodellen als samenhangend stelsel van bouwstenen

Afsluitend wordt in het onderzoek geconstateerd dat gemeenten en corporaties met aanbodmodellen over een instrument beschikken waarmee tot op zekere hoogte sturend kan worden opgetreden en er in vergelijking met distributiemodellen sprake is van een meer open en controleerbaar proces. De sturing kan zich richten op prestatieafspraken ten aanzien van aandachtsgroepen van beleid, maar ook op andere doelen, zoals bevordering van de doorstroming en vermindering van de scheefheid. Via aanbodmodellen komt in ieder geval een grote hoeveelheid (vaak niet gebruikte) informatie beschikbaar, waar gemeenten en corporaties hun voordeel mee kunnen doen.

Voor de positie van etnische minderheden is het van belang om te onderkennen dat het bij een aanbodmodel gaat om een samenhangend stelsel van bouwstenen, waaronder met name de volgordecriteria, de passendheidscriteria en de mogelijkheden van labeling. Het is niet mogelijk om hieruit zomaar een bouwsteen weg te halen, zonder dat dit consequenties heeft voor de woningmarktpositie van etnische minderheden. Het is daarom heel belangrijk dat de bouwstenen en sturings-elementen per gemeente worden afgestemd op de specifieke kenmerken van de lokale markt en op expliciet geformuleerde beleidsdoelstellingen, zoals die ten aanzien van de positie van bepaalde aandachtsgroepen van beleid. Zo toegepast, kan het aanbodmodel als een waardevol instrument worden beschouwd.

Effectiviteit van huursubsidie als instrument

Uit de evaluatie van de Huursubsidiewet (ministerie van VROM, 2001) blijkt dat de huursubsidie een effectief instrument is. In het tijdvak 1997–1998 is de netto huurquote met gemiddeld 2 procentpunt gedaald als gevolg van de nieuwe Huursubsidiewet, die in 1997 van kracht werd. Voor de specifieke aandachtsgroepen (éénpersoonshuishoudens en 65-plussers) is de huurquote meer dan gemiddeld gedaald. Het is van belang dat mensen zelf weten hoe hoog de huur is van de woning en welke bijdrage daarvoor wordt ontvangen. In het kader van de invoering van de verdere automatisering bij de huursubsidie (het zogenaamde Eos-project) komt de huurmatiging via de verhuurder te vervallen. Zodoende zien mensen zelf wat zij aan subsidie ontvangen.

De bekendheid met het instrument huursubsidie is zeer groot. Uit onderzoek blijkt dat 97% van alle burgers het instrument kent (ministerie van VROM, 2001). Sinds 1997 zijn er meer dan 100 000 huishoudens bijgekomen die huursubsidie ontvangen. Tot nu is dan ook hard gewerkt aan maatregelen gericht op het terugdringen van het niet-gebruik. De belangrijkste maatregelen waren gericht op:

- de bekendheid met de regeling;
- de eenvoudige uitvoering; en

- het actief opsporen en benaderen van huishoudens.
- Evaluatie laat zien dat alle voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en hun effect hebben gehad. Het CBS schat het niet-gebruik op 15 tot 23% van het aantal rechthebbenden. Ten opzichte van ramingen die eerder door het SCP voor het tijdvak 1993–1994 waren gemaakt (32%) is een afname van het niet-gebruik (hoe moeilijk ook precies vast te stellen) toch waarschijnlijk.

3.5.5 De effectiviteit van het grotestedenbeleid

Ex ante evaluatie CPB (2001)

Het CPB ziet een aantal positieve kanten van de ontwikkelingen in het grotestedenbeleid (Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 2000, p. 19 e.v.). Positief voor zowel het Rijk als de steden is alleen al het feit dat er programma's zijn waardoor een integraal beeld van het stedelijk beleid wordt verkregen. Door de gehanteerde aanpak worden nieuwe verbanden gelegd tussen diverse beleidsvelden. Daarnaast waardeert het CPB de grote aandacht voor verbetering van het woonklimaat en de veiligheid in de steden. Positief is ook de zekere ontschotting die is bereikt door de instelling van het ISV.

Vanuit het beeld dat het grotestedenbeleid een eind op weg is maar dat er nog veel valt te verbeteren, geeft het CPB een aantal centrale aandachtspunten. In de eerste plaats constateert het CPB een grote mate van gelijkvormigheid in het voorgestelde beleid. In de tweede plaats legt het CPB de vinger op het instrumentarium: de meetbare doelstellingen die moeilijk zouden zijn te hanteren, het gebrekkige financiële inzicht dat de programma's leveren en de behoefte aan systematische beleidsevaluaties. Daarnaast vraagt het CPB aandacht voor de soms beperkte gemeentelijke invloed op de grotestedenproblematiek en voor de beleidsobstakels en prikkels voor betrokken partijen.

Tussenstand GSB (2002)

Met de Tussenstand grotestedenbeleid (Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 2002) geeft het kabinet tussentijds inzicht in de aanpak, vorderingen en resultaten in de uitvoering van het GSB.

Een van de doelstellingen was vermindering van ruimtelijke segregatie van kansarmen in concentratiewijken. Deze doelstelling wordt in 1998 niet gehaald: «De grootstedelijke tweedeling lijkt niet af te nemen. Het aandeel koopwoningen in wijken met een relatief laag aandeel koopwoningen is in de G25 in de periode 1994–1998 gemiddeld gestegen, maar minder dan in de steden als geheel» (Ibidem, p.9).

Onderzoek Algemene Rekenkamer (2002)

De rol van het Rijk zou vooral bestaan uit:

- formuleren en bewaken van de beleidskaders;
- verbeteren van de financiële situatie van de deelnemende gemeenten door extra gelden beschikbaar te stellen en door bestaande geldstromen van verschillende ministeries zoveel mogelijk te bundelen;
- verzamelen van informatie over voortgang en resultaten van het grotestedenbeleid.

Met name op dat laatste punt was de Algemene Rekenkamer in een onderzoek naar het grotestedenbeleid van maart 2001 niet tevreden: volgens haar had de minister niet genoeg informatie over de uitvoering van het grotestedenbeleid om een goed inzicht te kunnen geven in de

resultaten van dat beleid. De toenmalige minister voor het Grotesteden- en Integratiebeleid (GSI) beloofde dat hij een jaar later in een «Tussenstand» een beeld zou schetsen van de aanpak, vorderingen en resultaten van het grotestedenbeleid.

Inmiddels is die Tussenstand gepubliceerd (4 maart 2002), maar de Algemene Rekenkamer vindt dat de beloften van destijds niet helemaal zijn waargemaakt. De Tussenstand geeft wel een beeld van veel maatschappelijke ontwikkelingen in de steden, en beschrijft ook de bestuurlijke aanpak door de steden. Er is veel informatie bij elkaar gebracht, maar de Algemene Rekenkamer mist een overkoepelende analyse van al dit materiaal, met bijvoorbeeld:

- verklaringen voor tegenvallende resultaten;
- een goede inventarisatie en analyse van de stimulansen en belemmeringen in het grotestedenbeleid: welke factoren dragen bij aan de brede aanpak van de problemen in de steden en welke factoren werken juist belemmerend?;
- een antwoord op de vraag of verbeteringen of verslechtingen in de situatie het gevolg zijn van het gevoerde beleid, of van ontwikkelingen die daar niets mee te maken hebben.

Die laatste vraag is overigens volgens de Algemene Rekenkamer een moeilijk te beantwoorden vraag. Daarom waardeert de Algemene Rekenkamer het dat het ministerie van BZK op dit punt initiatieven heeft genomen door een onderzoek naar effectiviteit van het beleid te starten.

3.5.6 Rapportages Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000 en 2001

Rapportage Integratiebeleid etnische minderheden 2000

Uit de analyses van het Woningbehoefte-onderzoek 1998 blijkt volgens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, die dit deel van de rapportage van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000) verzorgt, dat de kwaliteit van de huisvesting van minderheden tussen 1994 en 1998 in lichte mate is toegenomen. De grootste groei is te vinden in het percentage huurders van eengezinswoningen (van 37% naar 41%) en in het aandeel eigenaren-bewoners (van 15% naar 21%); bij autochtonen ging het percentage eigenaren-bewoners van 50% naar 54%. Op die twee punten hebben de minderheden hun achterstand op de autochtonen weten te verkleinen. Als het gaat om de ruimte in de woning is het verschil tussen allochtone en autochtone huishoudens vrijwel gelijk gebleven. Kijken we naar het aantal kamers in vergelijking tot het aantal personen, dan is het verschil kleiner geworden als het gaat om het aandeel huishoudens dat zeer krap woont (meer personen dan kamers in de woning). Achterliggende oorzaak is de iets sterkere daling van de gemiddelde omvang van allochtone huishoudens vergeleken met die van autochtonen.

Het feit dat allochtonen gemiddeld veel jonger zijn dan autochtonen en daardoor minder ver gevorderd zijn in hun wooncarrière, zou voor een deel de verklaring kunnen vormen voor hun lagere woningkwaliteit. Om het effect van leeftijdsverschillen te elimineren, is hiervoor gecorrigeerd. Omdat verschillen ook kunnen samenhangen met het feit dat allochtonen vaker in de steden woonachtig zijn, is tevens een correctie voor verschillen in woonmilieu toegepast. Opmerkelijk is dat de correctie voor leeftijd vrijwel geen effect heeft. Na de correctie voor leeftijd en woonmilieu blijkt het verschil in woonkwaliteit aanmerkelijk geslonken, maar toch nog aanzienlijk.

De tweede generatie allochtone huishoudens (met 6% van het totaal nog zeer bescheiden van omvang) lijkt op het eerste gezicht wat woonkwaliteit betreft minder goed af dan de totale groep. De tweede generatie woont opvallend (20%) vaak in onzelfstandige woonruimten (grote toename aantal allochtone studerende) en vaker in woningen met minder kamers. Wel woont een groter deel van de tweede generatie in een koopwoning (27% tegen 21%). De tweede generatie is uiteraard veel jonger: 79% is jonger dan 35, en zelfs 40% is jonger dan 25 jaar. Gecorrigeerd voor verschillen in leeftijdsopbouw met de autochtonen blijkt de tweede generatie veel beter te zijn gehuisvest dan de eerste generatie. Alleen op het punt van het aantal kamers in de woning scoort de tweede generatie minder gunstig. Indien we het aantal kamers echter relateren aan het aantal personen in het huishouden dan woont de tweede generatie wat ruimer dan de eerste. Op alle andere aspecten van de woning komt de tweede generatie na correctie voor leeftijdsverschillen zelfs dicht in de buurt van de autochtonen.

In 1998 is het gebruik van individuele huursubsidie onder Zuid-Europeanen (26,2%) en westerse allochtonen (27,1) nagenoeg gelijk aan dat van autochtonen (26,7%). Het aandeel overige niet-westerse allochtonen (grosso modo de vluchtelingenlanden) met individuele huursubsidie (ihs) ligt met 44,8% boven dat van de minderheden. In het Woningbehoefte-onderzoek 1998 is nu ook de tweede generatie minderheden zichtbaar geworden op de woningmarkt. Onder de tweede generatie Turkse en Marokkaanse huishoudens is het aandeel ihs-gebruik 27,8%, onder Surinamers en Antillianen 39,9%. Die (lagere) aandelen reflecteren hun betere inkomenspositie ten opzichte van de eerste generatie. Tussen 1982 en 1998 is het huursubsidiegebruik onder de 4 grootste groepen allochtonen, met name onder Turken en Marokkanen, zeer fors toegenomen.

Allochtone huishoudens willen net zo vaak «suburbaniseren» als autochtone huishoudens. Indien allochtone en autochtone huishoudens hun woonwensen zouden kunnen realiseren, zou het aandeel allochtonen in de stad licht afnemen en daarbuiten sterk groeien. De concentratie van allochtonen in het stedelijk milieu zou in dat geval dalen.

Rapportage Integratiebeleid etnische minderheden 2002

In de Kabinetsnota «Integratie in het perspectief van immigratie» ((Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 2002) wordt het volgende gerapporteerd over de woonsituatie van etnische minderheden.

Drie van elke vier nieuwe immigranten vestigen zich in een grote of middelgrote stad (G 25), in het bijzonder in de wijken waar etnische groepen oververtegenwoordigd zijn. Doordat de instroom van merendeels laag opgeleide migranten en nieuwkomers gepaard gaat met een gelijktijdige uitstroom van midden- en hogere inkomens, zijn in deze steden typische migrantenwijken ontstaan, met etnische faciliteiten in de vorm van scholen, media, welzijnsinstellingen, winkels en religieuze voorzieningen. Met de grootte van de steden neemt in het algemeen ook het aandeel allochtonen toe. Landelijk is het gemiddelde 12%; als gezegd ligt dit in de vier grote steden nu op 40%. Wijken met een allochtone meerderheid zijn geen zeldzaamheid meer. In één op de zes wijken van de G4 bestaat de bevolking merendeels uit leden van verschillende etnische groepen. Naar verwachting zal dit beeld in de toekomst ook zichtbaar worden in de andere steden.

De leefsituatie in etnische concentratiewijken is in het algemeen niet rooskleurig. Er is daar tevens een cumulatie van verschillende sociale problemen, zoals een laag gemiddeld inkomen, veel verhuizingen, vaak een slechte kwaliteit van de woningen, overlast van andere bewoners, criminaliteit en onveiligheid. Slechts 14% van de etnische groepen geeft de voorkeur aan het wonen in een zogenoemde «zwarte wijk». De meerderheid wil graag in gemengde wijken wonen, met ongeveer evenveel autochtone als allochtone bewoners NCB (2001). Toch komen allochtonen na een verhuizing relatief vaak opnieuw in een concentratiewijk terecht, met name vanwege beperkte financiële mogelijkheden. Naarmate de inkomenspositie dit toelaat, verhuizen etnische minderheden naar duurder woningen in wittere wijken. Nieuwe migrantengroepen komen veelal in de achtergebleven woningen terecht (Uunk en Dominguez Martinez, 2002). Onder de op het eerste gezicht statische etnische identiteit van concentratiewijken schuilt zo een grote dynamiek naar etnische subgroep en inkomenspositie.

Er is een trend onder asielzoekers om na statusverlening en uitplaatsing naar een gemeente na verloop van tijd door te verhuizen naar grote/ middelgrote gemeenten in de regio, om dichterbij familie of kennissen te wonen, dan wel de mogelijkheden tot scholing of werk te verruimen. Het actief verhuisgedrag van vooral Somaliërs werd hiervoor al genoemd (Cebeon, 1999). Etnische minderheden wonen veelal in wijken samen met leden van dezelfde etnische groep. Meer dan de helft van de Marokkaanse huishoudens woont in een wijk waar meer dan 30% van de bevolking bestaat uit allochtonen. Ook Turkse en Surinaamse huishoudens wonen vaak in dergelijke wijken. In vergelijking met de andere klassieke etnische minderheidsgroepen zijn Antillianen het minst vaak woonachtig in concentratiewijken (Dagevos, 2001).

De woonomstandigheden van deze groepen zijn sinds 1981 wel duidelijk verbeterd. De tweede generatie woont aanmerkelijk beter dan de eerste en is hard op weg de achterstand ten opzichte van autochtonen in te lopen. De algehele verbetering is onder meer het gevolg van stadsvernieuwing, een actieve inzet van woningcorporaties, meer gebruik van de individuele huursubsidie en een dalende woningbezettingsgraad. In alle grote en grotere steden hebben etnische groepen, via de inmiddels ingevoerde aanbodmodellen, op basis van keuzevrijheid toegang tot de woningmarkt. Voorts speelt de verschuiving van huisvesting in hoge concentratiewijken naar wijken met lagere concentraties een rol.

Volgens het Woningbehoefteonderzoek 1998 «Perspectief op wonen» blijken allochtone huishoudens net zo vaak te willen suburbaniseren als autochtone huishoudens. De concentratie van niet-westerse allochtonen in de stadswijken rondom het centrum zou dus kunnen gaan afnemen wanneer deze groep voldoende mogelijkheden verwerft om zijn woonwensen elders te realiseren, zo concluderen de onderzoekers. Dan zouden er meer eenpersoons appartementen beschikbaar moeten komen, kleinere woningen, minder vaak een grote woonkamer, en meer huurwoningen. Van de niet-westerse allochtonen wil ongeveer eenderde een woning kopen; bij autochtonen is dat bijna tweederde. Overigens wordt verwacht dat de woonwensen van allochtonen die van autochtonen steeds meer zullen benaderen. Dit gaat vooral op vanaf de tweede generatie. Ook thans zijn de woonpreferenties in de regel meer gerelateerd aan algemene eisen, zoals de grootte van de woning, veiligheid, rust, openbaar vervoer, winkels en parkeerruimte, dan aan culturele

preferenties zoals moskee, gescheiden keuken, of het wonen naast of in de buurt van de «eigen groep».

3.5.7 Concentratie en achterstand (Uunk, 2001)

Uunk (2001) heeft onderzoek verricht naar de samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie onder allochtonen en autochtonen. In het afsluitende hoofdstuk worden de volgende conclusies getrokken:

De eerste conclusie uit dit onderzoek luidt dat er slechts een zwakke samenhang bestaat tussen het aandeel allochtonen in de wijk en de sociaal-economische positie van allochtonen en autochtonen. De verschillen in onderwijs- en arbeidsmarktpositie tussen bewoners van concentratiewijken en andere wijken blijken niet groot te noemen, zeker niet als we ze vergelijken met de sociaal-economische verschillen die überhaupt tussen allochtonen en autochtonen bestaan. Zo'n beperkte samenhang tussen de etnische concentratie van wijken en de sociaal-economische positie van individuen is ook gevonden in ander onderzoek. Ondanks de algemeen zwakke verbanden, mogen we de «invloed van de buurt» niet geheel wegcijferen. Voor wat betreft het opleidingsniveau, de werkloosheidskansen en in iets mindere mate het arbeidsinkomen, bestaan er ook onafhankelijk van de samenstelling van de wijkpopulaties verschillen tussen bewoners van concentratiewijken en overige wijken. Of dit op concentratie-effecten of selectieve migratie duidt is op voorhand niet duidelijk.

De tweede conclusie van deze studie is dat de onderscheiden bevolkingsgroepen slechts in geringe mate verschillen in de samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie. Bewoners van concentratiewijken en overige wijken vertonen onder alle groepen ongeveer dezelfde verschillen in de sociaal-economische positie. Alleen Antillianen springen er als groep uit. In 1998 is het verband tussen etnische concentratie en het onderwijsniveau en tussen etnische concentratie en het arbeidsinkomen in deze groep twee keer zo sterk gebleken als onder andere groepen. Antilliaanse bewoners van concentratiewijken en Antilliaanse bewoners van overige wijken verschillen dus het meest in de sociaal-economische positie. Daarbij is gebleken dat de positie van Antilliaanse bewoners van concentratiewijken relatief zwak is; ze zijn relatief laag opgeleid en hebben een relatief laag inkomen uit arbeid. We hebben dit onder meer in verband gebracht met de komst van kansarme, laagopgeleide Antillianen naar Nederland. De spreiding in de etnische concentratie en de sociaal-economische positie lijkt geen afdoende verklaring te vormen voor de uitzonderingspositie van Antillianen.

De derde en laatste conclusie van het onderzoek luidt dat de samenhang tussen de etnische concentratie van wijken en de sociaal-economische positie van individuen in de jaren negentig is afgenomen, zowel tussen 1994 en 1998 als tussen 1991 en 1994. De verschillen in de sociaal-economische positie tussen bewoners van concentratiewijken en bewoners van andere wijken zijn geringer geworden. Dit geldt echter niet voor alle groepen, alle kenmerken en alle jaren. Een belangrijke afwijking van de trend naar een geringere samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie is de toename van het verband tussen concentratie en opleiding onder Marokkanen en Antillianen in de periode

1991–1998. Deze afwijkende ontwikkeling duidt voor deze groepen op een toegenomen achterstandspositie van bewoners van concentratiewijken.

De onderzoeker poneert drie verklaringen voor de vraag waarom de samenhang tussen de etnische concentratie van de wijk en de sociaal-economische positie van allochtonen en autochtonen in het algemeen zo zwak te noemen is.

Ten eerste is uit de analyses gebleken dat in Nederland de etnische concentratie niet erg hoog te noemen is. Hoewel er wijken zijn waar de meerderheid van de bevolking behoort tot één van de vier grote allochtone groepen, bestaan er – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten – geen wijken met een eenzijdige etnische samenstelling (getto's). Hierdoor krijgen concentratie-effecten minder kans. Concentratiewijken zijn in ons land als gevolg van etnische menging relatief heterogeen in cultureel en sociaal-economisch opzicht. Deze sterke tussen-groepsheterogeniteit werkt de vorming van een «armoedecultuur» of de overerving van armoede van de ene op de andere generatie «bepalende kenmerken van etnische en armoedegetto's – niet in de hand, maar remt het optreden van concentratie-effecten af.

Een tweede, meer technische verklaring voor de zwakke samenhang tussen de etnische concentratie van wijken en de sociaal-economische positie van individuen is gelegen in de relatief geringe spreiding in de onderwijs- en arbeidsmarktpositie binnen allochtone groepen zelf. Deze zwakke binnen-groepsheterogeniteit beperkt de mogelijkheid van een sterke samenhang van de sociaal-economische positie van individuen met etnische concentratie. Omdat het overgrote deel van de Turken en Marokkanen bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau heeft, zal het opleidingsniveau niet sterk kunnen variëren met het allochtone bevolkingsaandeel in de wijk. Onder Antillianen, daarentegen, varieert het opleidingsniveau in veel sterkere mate, waardoor etnische concentratie voor deze allochtone groep veel sterker kan samenhangen met dit wijkenmerk. Onze analyses hebben laten zien dat deze verklaring voor de zwakke samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie echter niet afdoende is. Hoewel onder Antillianen de samenhang tussen etnische concentratie en opleiding relatief sterk blijkt, is de samenhang onder Surinamers en autochtonen – groepen die ook grote variatie in opleiding vertonen – niet sterk. Hetzelfde geldt ten aanzien van het beroepsprestige en het arbeidsinkomen; op deze kenmerken laten Turken en Marokkanen een geringe spreiding zien, maar een gemiddelde samenhang met de etnische concentratie.

Een derde verklaring voor de zwakke samenhang tussen etnische concentratie van de wijk en de sociaal-economische positie van individuen is gelegen in de relatief veel sterkere invloed van individuele kenmerken voor de sociaal-economische positie dan van contextuele kenmerken. De kans op het vinden van een baan, bijvoorbeeld, hangt in sterke mate samen met het opleidingsniveau van personen en met andere individuele kenmerken zoals etniciteit en geslacht. In ons land, anders dan in de Verenigde Staten, houden werkgevers bij de selectie van (allochtone) kandidaten geen rekening met de wijkherkomst van personen. Wijkenmerken zullen dientengevolge slechts een zwakke samenhang vertonen met de individuele sociaal-economische positie.

De vierde verklaring wijst in de richting van «succesvol» overheidsingrijpen. Als gevolg van het beleid van sociale menging van woonwijken zijn vestigingspatronen niet geheel selectief en wonen er in etnisch minder

geconcentreerde wijken ook personen met een laag inkomen en in concentratiewijken personen met een hoog inkomen. Woningbouwbeleid heeft ervoor gezorgd dat in wijken met veel goedkope woningen ook duurdere woningen aanwezig zijn, en vice versa in wijken met veel duurdere woningen ook goedkope woningen beschikbaar zijn. Hierdoor wonen er niet alleen goed verdienende autochtonen in niet-concentratiewijken wijken en allochtonen met lage inkomens in concentratiewijken. Een belangrijke stimulans voor sociale menging is tevens de Wet Individuele Huursubsidie. Die heeft ervoor gezorgd dat personen met een laag inkomen soms ook in woningen zijn gehuisvest die anders niet betaalbaar zouden zijn. Een vanuit de overheid meer ongewenst verschijnsel is asymmetrische of goedkope scheefheid. Hiermee wordt bedoeld dat veel goedkope huurwoningen bewoond worden door huishoudens met een middelbaar en hoog inkomen. Dit verschijnsel zou veroorzaakt kunnen zijn door vraag en aanbod op lokale woningmarkten, door bestaande regels van woningtoewijzing, dan wel door een sterke binding met de buurt.

Actief overheidsbeleid zou eventuele negatieve effecten van etnische concentratie in de wijk op de sociaal-economische positie kunnen hebben afgezwakt. Naast beleid dat gericht is op menging, bestaat er sinds lange tijd beleid dat gericht is op verbetering van de positie van personen in achterstandswijken. Zoals eerder opgemerkt, zijn dit ook vaak de etnisch geconcentreerde wijken. Veel van die wijken zijn in het kader van achterstandsbeleid de afgelopen jaren gerevitaliseerd door renovatie en verbetering van andere infrastructurele voorzieningen. Ook in het onderwijs in concentratiewijken is veel geïnvesteerd. Door het bekostigingsstelsel ontvangen zwarte scholen meer dan witte scholen. Mogelijkerwijs zou de positie van kinderen in concentratiewijken nog slechter zijn geweest als deze extra subsidie er niet was geweest.

Het blijft natuurlijk de vraag of overheidsbeleid daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de geconstateerde algemene afname in de samenhang van etnische concentratie en sociaal-economische positie. De verbetering van de sociaal-economische positie van bewoners van concentratiewijken in de periode 1991–1998 zou ook aan de economisch gunstige condities kunnen liggen in de bestudeerde periode. De economische hoogconjunctuur «die op haar beurt veroorzaakt is door zowel een verbeterde wereldeconomie als economisch beleid» heeft ervoor gezorgd dat de werkloosheid relatief snel afnam en het arbeidsinkomen relatief snel steeg onder lager opgeleiden en allochtonen, doorgaans de bewoners van concentratiewijken.

Toch zijn er wel enkele indirecte aanwijzingen in dit onderzoek dat het overheidsbeleid ten aanzien van de woonsituatie succes heeft gehad. Ten eerste kan de economische hoogconjunctuur in de periode 1994–1998 niet goed verklaren waarom het verband tussen de etnische concentratie van wijken en het opleidingsniveau van de kinderen in die periode afneemt. Dit lijkt daadwerkelijk de resultante van het hierboven genoemde onderwijsachterstandsbeleid. We moeten daarbij wel aantekenen dat veel kinderen in 1998 nog in opleiding zijn en dat de afstand in onderwijsniveau tussen kinderen uit concentratiewijken en andere wijken in de toekomst hoger zou kunnen uitvallen. Ten tweede kan de economische cyclus niet verklaren waarom ook tussen 1991 en 1994 al sprake is van een afnemende samenhang tussen etnische concentratie en de kans op werkloosheid, een ontwikkeling die zich voordoet onder alle groepen behalve onder Turken. In het begin van de jaren negentig was er sprake

van een milde economische recessie. De werkloosheidscijfers namen licht toe (SCP, 2000). Omdat vooral laag opgeleiden en allochtonen hierdoor werden getroffen, zou op grond van de economische conjunctuur juist een groeiende sociaal-economische afstand tussen bewoners van concentratiewijken en andere wijken in de periode 1991–1994 verwacht mogen worden. Dat deze afstand feitelijk niet groeide, maar juist afnam pleit niet voor een conjuncturele verklaring, maar wel voor een verklaring die doelt op succesvol overheidsingrijpen.

3.5.8 Migratie in en uit concentratiewijken (Uunk & Dominguez Martinez, 2002)

Uunk en Dominguez (2002) hebben de migratie in en uit concentratiewijken onderzocht. In hun laatste hoofdstuk trekken zij de volgende conclusies.

In dit onderzoek wordt allereerst de vraag beantwoord omtrent de «achterblijvers» in concentratiewijken. Is er daadwerkelijk sprake van een «restgroep die als het ware tot een wijk is veroordeeld»? Het antwoord op deze vraag is niet ondubbelzinnig ja of nee. Enerzijds hebben analyses van de woonduur op het huidige adres van personen laten zien dat er in concentratiewijken geen specifieke groep van «achterblijvers» bestaat, ook niet onder allochtonen. Degenen die lang op hetzelfde adres in een concentratiewijken blijven wonen, hebben juist hogere inkomens dan degenen die nog maar kort op het adres wonen. Dit duidt erop dat deze «achterblijvers» er niet vanwege financiële belemmeringen blijven wonen. Anderzijds hebben analyses van verhuisbewegingen laten zien dat als allochtone bewoners uit concentratiewijken verhuizen, ze vaker dan autochtonen weer op een adres in een andere concentratiewijk terechtkomen. De uiteindelijke woonduur van allochtonen in concentratiewijken is daarmee langer dan van autochtonen. Hoewel allochtonen dus niet vaker dan autochtonen «veroordeeld» zijn tot het wonen op een bepaald adres in een concentratiewijk «ze verhuizen immers frequenter», zijn ze wel gemiddeld langer woonachtig in concentratiewijken. Bovendien zijn allochtone bewoners van concentratiewijken beduidend vaker ontevreden over hun woning en woonomgeving dan andere groepen (allochtonen in wittere wijken en autochtonen in concentratiewijken en wittere wijken). Kortom, er lijkt sprake te zijn van een groep allochtonen die lang in concentratiewijken woont en met deze situatie ontevreden is. Of dit gekwalificeerd moet worden als «achterblijven» is een subjectieve kwestie.

Omdat de inkomenspositie van allochtonen slechter is dan van autochtonen en het inkomen een belangrijke belemmerende factor is gebleken voor migratie uit concentratiewijken naar wittere wijken, valt te verwachten dat ook in de toekomst allochtonen nog een «restgroep» vormen op de woningmarkt. De verbeterde arbeidsmarktpositie van traditionele niet-westerse allochtone groepen, kan voor deze groepen wel een (langzame) verbetering op de woningmarkt betekenen. Dit blijkt al uit cijfers: steeds meer personen uit die groepen wonen in duurdere woningen en in wittere wijken (Uunk, 2001). Echter, mede op grond van onze bevindingen is tegelijkertijd te verwachten dat door de instroom van andere, nieuwe migrantengroepen, een nieuw segment allochtonen onder aan de woningmarkt terechtkomt. Deze nieuwe migrantengroepen, hebben doorgaans nog lagere inkomens en zijn daarom nog meer op kwalitatief slechte en goedkope huisvesting aangewezen dan de grote, traditionele groepen niet-westerse allochtone in Nederland. Voor wat

betreft de illegaal in Nederland verblijvenden, een niet onaanzienlijke groep, is de woningmarktsituatie zelfs schrijnend te noemen. Het beleidsdoel lijkt met andere woorden voornamelijk de inkomensverschillen tussen autochtonen en allochtone groepen te verkleinen opdat zij zelfstandig in staat zijn hun huisvesting te verbeteren.

Ten tweede de vraag naar wijkvoorzieningen. Hebben deze voorzieningen, zoals VROM zich afvraagt, «invloed op het zich vestigen in de wijk dan wel het (willen) verlaten»? Het antwoord op deze vraag luidt wel tamelijk eensluidend: er is nauwelijks sprake van een invloed van wijkvoorzieningen op migratiebewegingen. Bewoners van concentratiewijken blijken in het algemeen tevreden met het niveau van voorzieningen in de wijk en onderscheiden zich hiermee niet van bewoners van wittere wijken, die zelfs iets minder tevreden zijn. Een gering niveau van voorzieningen gaat evenmin samen met een grotere verhuisgeneigdheid, ook niet onder allochtonen. Slechts het aantal basisscholen in de wijk blijkt een lichte invloed uit te oefenen op de wens om te verhuizen. Personen uit wijken met relatief weinig basisscholen zeggen vaker te willen verhuizen dan personen uit wijken met relatief veel basisscholen. Dit geldt echter niet zozeer voor allochtone bewoners van concentratiewijken; kennelijk maakt het voor hun verhuisgedrag weinig uit of er meer of minder basisscholen in de wijk aanwezig zijn.

Waarom oefenen de wijkvoorzieningen maar een beperkte invloed uit op verhuisgedrag? Daarvoor zijn een aantal redenen te noemen. Ten eerste bestaan er in het niveau van voorzieningen feitelijk geen grote verschillen tussen concentratiewijken en wittere wijken. Concentratiewijken zijn (afgezien van het aandeel basisscholen in de wijk) wat betreft winkelvoorzieningen, medische voorzieningen, culturele voorzieningen en voorzieningen voor ouderen praktisch even goed uitgerust als witte en gemengde wijken. De gelijkheid in het voorzieningenniveau, welke het directe gevolg is geweest van het beleid ten aanzien van revitalisering van achterstandswijken, vormt geen aanleiding van bewoners van concentratiewijken om te verhuizen. We willen hier nogmaals opmerken dat we niet beschikken over gegevens omtrent etnisch-specifieke wijkvoorzieningen als zwarte scholen of moskeeën. Wellicht vormen deze voorzieningen wel een reden voor allochtonen om in concentratiewijken te blijven wonen, ook als er verhuisd wordt. Nader onderzoek zou dit moeten uitwijzen.

Een tweede reden waarom voorzieningen weinig invloed uitoefenen op verhuisgedrag is dat individuele belemmeringen met betrekking tot verhuizing een veel grotere rol spelen. De mate van ontevredenheid met de buurt en haar voorzieningen mag dan nog zo groot zijn, voor een verhuizing naar een betere woonomgeving is een hoger inkomen een allereerste vereiste. De relatief grote mate van ontevredenheid van veel allochtonen met hun woonsituatie, zowel met hun woning als woonomgeving, doet wel verwachten dat als de inkomenssituatie van allochtonen zich nog verder verbetert, nog grotere groepen allochtonen de concentratiewijken zullen verlaten. De invloed van voorzieningen in de wijk lijkt daarbij geen grote rol te spelen; hierover zijn allochtonen tamelijk tevreden.

Problematische aspecten van de woonomgeving zoals stank, lawaai, vervuiling en leefbaarheid leggen daarentegen meer gewicht in de schaal en worden ook vaak genoemd door verhuizenden als belangrijkste verhuismotief. Op grond hiervan kan gezegd worden dat het voor

beleidsmakers een verstandige keuze lijkt te zijn om meer te investeren in de vermindering van deze negatieve aspecten van de woonomgeving dan in de verdere verbetering van het niveau van wijkvoorzieningen in concentratie- en achterstandswijken, hoe zeer het instandhouden van het huidige voorzieningenniveau ook van belang is. Overigens is dit niet de enige aanbeveling die aan dit onderzoek te verbinden is. Wie beseft dat het aantal en het aandeel allochtonen vooral in de grote steden nog sterk zal toenemen, weet ook dat de kans groot is dat «zwarte steden» zullen ontstaan (dat wil zeggen: steden met meer dan 50% allochtone bevolking). Het is aannemelijk dat in zulke steden per wijk hogere concentraties allochtonen zullen ontstaan dan nu het geval is en/of dat meer wijken een hoog aandeel allochtone inwoners zullen laten zien. In die omstandigheden is het van des te meer belang dat het beleid van herstructurering van de woonomgeving en woningvoorraad (bijvoorbeeld, het bevorderen van bezit van koopwoningen onder huurders) en stedelijke vernieuwing op wijkniveau met kracht wordt voortgezet.

DEEL B: SPORT EN RECREËREN

Wanneer beleidsnota's worden weergegeven betreft het zoveel mogelijk letterlijke aanhalingen.

INLEIDING

De meeste beleidsterreinen die tot het vrijetijdsbeleid worden gerekend, waaronder sport, openluchtrecreatie, natuurbescherming, cultuur en media werden in 1965 ondergebracht bij het ministerie van CRM. Deze ontwikkeling zorgde voor een sterke versnelling in de ontwikkeling van de diverse beleidsterreinen. Zowel het sportals het recreatiebeleid kregen in de loop van de tijd binnen het ministerie een hogere status. Werd voor het openluchtrecreatiebeleid eind jaren vijftig een bureau gecreëerd, in de jaren zestig promoveerde dit bureau achtereenvolgens tot onderafdeling, afdeling en hoofdafdeling, om begin jaren zeventig tot directie te worden bevorderd. Het rijksportbeleid maakte dezelfde ontwikkeling door, maar deze verliep trager en zette eerder in en langer door. Terwijl een bureau voor Lichamelijke Opvoeding en Sport al in de jaren veertig in het leven was geroepen, kwam pas in 1985 onder het ministerie van WVC een aparte directie voor Sportzaken tot stand. Een geïntegreerd vrijetijdsbeleid kwam echter niet tot stand. Hoewel er vanuit één ministerie en een zelfde welzijnsbenadering werd gewerkt, ontwikkelden het sport- en het recreatiebeleid zich in verschillende richtingen. In het recreatiebeleid van de rijksoverheid werd de welzijnscomponent in de loop van de jaren zeventig zwakker ten faveure van de oriëntatie op de ruimtelijke ordening. Het rijksportbeleid daarentegen raakte in dezelfde periode juist sterker verweven met het welzijnsbeleid. Het uitblijven van een integraal vrijetijdsbeleid bevorderde het uiteenvallen van de verschillende beleidsterreinen na de opheffing van het ministerie van CRM. Anno 2002 is alleen het sportbeleid nog onderdeel van de opvolgers van dit ministerie. Het recreatiebeleid en de natuurbescherming werden bij de vorming van het ministerie van WVC in 1982 overgeheveld naar het ministerie van Landbouw en Visserij. En het cultuur- en mediabeleid keerden in 1994 terug naar het onderwijsdepartement (De Haan en Duyvendak, 2002).

Hoofddoelstelling op het terrein van sport en recreatie is de evenredigheidsdoelstelling: Het mogelijk maken van verantwoorde sportbeoefening voor ieder die dat wil. Binnen deze hoofddoelstelling is er gericht beleid (tweesporrenbeleid) voor specifieke groepen die achterblijven in deelneming als actief beoefenaar of bij de vervulling van kaderfuncties, waaronder etnische minderheden. Met name het laatste decennium wordt er ook veel belang gehecht aan sport als instrument voor sociale cohesie in een multiculturele samenleving. Sportbevordering is dan een instrument voor een «hoger doel».

HOOFDSTUK 1 SPORT EN RECREATIE IN DE JAREN ZEVENTIG

In deze periode is er op het deelterrein van sport en recreatie geen sprake van een beleid gericht op minderheden. De Nota Sport en Minderheden uit 1984 constateert dat ten aanzien van het sportbeleid voor minderheden gezegd kan worden dat door de betrokken partners i.c. de overheden en particuliere organisaties tot dan toe weinig actief beleid gevoerd is.

In de beleidsvisie van de Nota Sportbeleid (1974) wordt inderdaad geen aandacht geschonken aan minderheden. De beleidsvisie van deze nota is dat de rijksoverheid de aandacht van het sportbeleid niet meer wenst te beperken tot de sporters die zijn aangesloten bij een sportvereniging, maar in gelijke mate wil verdelen over de andere Nederlanders. Naast de gereguleerde wedstrijd- en recreatiesport in verenigingsverband wil het rijk alternatieve vormen van sport en recreatie realiseren en stimuleren buiten de bestaande organisatorische kaders. Daarmee wordt de weg vrijgemaakt voor een op zichzelf staande benadering van sport en recreatie, waarbij het ministerie zich in mindere mate «ten dienste» van de belangenorganisaties opstelt en in sterkere mate uitgaat van een eigen beleidsdomein en beleidsdoel. Kenmerkend hiervoor is het accent op informaliteit, spontaniteit, losheid, vrijblijvendheid en vrijwilligheid (De Haan en Duyvendak, 2002).

Door het accent op sportieve recreatie schuift het sportbeleid meer op naar het recreatiebeleid. Tot integratie van beide beleidsonderdelen leidt dit echter niet. Ten eerste verschuift de welzijnscomponent van het recreatiebeleid in dezelfde periode juist steeds verder naar het tweede plan, ten faveure van de ruimtelijke ordening. Waar het sportbeleid zich vooral richt op de zachte infrastructuur (organisaties, activiteiten), concentreert het recreatiebeleid zich op de «harde infrastructuur» (voorzieningen). In de *Memorie van Toelichting* op de begroting van 1983 wordt niet meer van sportieve recreatie gerept. Pas enige jaren later duikt het begrip opnieuw op; nu bij het ministerie van Landbouw en Visserij. Het sportbeleid bij het nieuwe ministerie van WVC richt zich voornamelijk op het particulier initiatief.

2.1 Hoofddoelstelling

Het bevorderen dat leden van minderheidsgroepen – naar eigen keuze en aanleg – op verantwoorde wijze aan sportactiviteiten kunnen deelnemen dan wel op andere wijze daarbij betrokken kunnen zijn. De sociale functie die aan sport en spelvormen met een wedstrijd- en/of bewegingscomponent is verbonden, maakt dat een belangrijke doelstelling van sport ook is de bevordering en versteviging van contacten tussen minderheidsgroepen en de rest van de bevolking.

2.2 Doelgroepen

Onder minderheden worden de bevolkingsgroepen verstaan die in de Minderhedennota zijn vermeld (ministerie van WVC, 1984). Hier worden genoemd: Surinamers en Antillianen, Molukkers en buitenlandse migranten en hun gezinnen, alsmede vluchtelingen uit diverse delen van de wereld, zigeuners en woonwagenbewoners. Ook aan andere etnische groepen die in een vergelijkbare maatschappelijke situatie verkeren, zoals b.v. Chinezen en Pakistani zal in het sportbeleid voor minderheden aandacht worden geschonken.

2.3 Afgeleide doelstellingen

In het beleid van de rijksoverheid wordt ervan uitgegaan dat sportbeoefening voor ieder die dat wenst mogelijk moet zijn. Zowel van leden van minderheidsgroepen als van hen die deel uit maken van de meerderheid van de bevolking zal dat aanpassingen vragen. Benadrukt wordt dat de deelneming aan sport- en spelactiviteiten vanwege de ongedwongen sfeer, waarin contacten tussen mensen worden gelegd, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de totstandkoming van een multiculturele samenleving, zoals de regering voorstaat, waarin zonder discriminatie een gelijkwaardige plaats is voor iedereen.

Vertaald naar het sportbeleid voor minderheden betekent dit dat is gekozen voor een tweesporenbeleid.

1. De openstelling en toegankelijkheid van algemene voorzieningen in de sport voor minderheden zal worden bevorderd.
2. Om een gelijkwaardige plaats te realiseren en volwaardige ontplooiingskansen te bieden zullen specifieke voorzieningen op het gebied van de sport en eigen organisatiestructuren vooral op lokaal niveau tot stand kunnen komen.

2.4 Landelijk Beleid en beleidsmaatregelen

2.4.1 Experimentenregeling

De vier grote steden krijgen begin jaren tachtig subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van WVC voor experimenten (informatie, voorlichting en activiteiten) op het gebied van sportbeoefening door minderheden.

2.4.2 Nota Sport en Minderheden (1984)

Sport en sportieve recreatie

In de inleiding wordt aangegeven dat waar in deze nota een duidelijke

relatie aanwezig is met het door het ministerie van Landbouw en Visserij gevoerde beleid op het gebied van Openluchtrecreatie, afstemming zal plaatsvinden conform de tussen de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Landbouw en Visserij overeengekomen taakafbakening. In het vervolg van deze nota wordt hier niet verder op teruggekomen.

Volgens de nota ligt aan sportbeoefening een aantal waarden als zelfontplooiing, vrijheid, gezondheid, respect voor elkaars integriteit, maatschappelijke participatie, relatiebevordering en het bieden van keuzemogelijkheden tot zinvolle vrijetijdsbesteding ten grondslag. Deelname aan sport en sportieve, recreatieve activiteiten biedt eenieder die dat wenst in belangrijke mate de gelegenheid deze waarden te realiseren. Al geruime tijd wordt er door de rijksoverheid naar gestreefd de mogelijkheden daartoe zoveel mogelijk te verruimen en toegankelijk te maken voor hen die daartoe nog niet of onvoldoende de kans kregen. Dat geldt vooral voor actieve deelnemers, doch ook voor sporttechnische en bestuurlijke begeleiders, recreatieleiders, scheidsrechters en vele anderen die bij sport zijn betrokken.

De specifieke geaardheid van de sport biedt in beginsel goede mogelijkheden tot het leggen van contacten tussen individuele leden uit alle groepen van de bevolking. Deze contacten vinden veelal in een ongedwongen en ontspannen sfeer plaats, in een neutrale omgeving met eigen regels en gedragscodes. Barrières in het sociale verkeer die elders vaak gehandhaafd blijven en een zekere distantie tussen leden van de meerderheid en van minderheidsgroepen veroorzaken, kunnen ongemerkt wegvallen bij deze activiteiten. De onderlinge communicatie wordt daardoor bevorderd en relaties komen daardoor op gemakkelijker wijze tot stand. Sport- en spelbeoefening is ook een terrein waarin culturele verschillen minder als zodanig worden ervaren, dan wel door de spontane wijze waarop de uitwisseling van culturele verschillen veelal plaatsvindt, van elkaar worden geaccepteerd. Vooroordelen daaromtrent bij leden van de bevolking die wellicht aanleiding geven tot discriminatiepraktijken, kunnen door contacten via de sport worden weggenomen.

De ontwikkelingen in de sfeer van de sportieve recreatie hebben ertoe geleid dat het sportbegrip in de laatste jaren ruimer is geworden, in die zin dat vormen van spel daarin een plaats hebben gevonden. Op gemeentelijk niveau wordt die verruiming in maatschappelijke verschijningsvorm al langer erkend. Mede door de toegenomen vrije tijd is het onderscheid tussen sport en recreatie meer en meer vervaagd en is er een steeds grotere variatie aan vrijetijdsactiviteiten met een sportieve dimensie ontstaan. Ook voor leden van minderheidsgroepen is dit het geval. Het begrip vrije tijd is voor velen van hen nog onbekend of erg nieuw en zij die in hun land van herkomst nog nauwelijks met sport, als fenomeen zoals dat in Nederland bekend is, in aanraking zijn geweest, kennen bovendien nauwelijks onderscheid tussen sport en lichamenlijk actieve vormen van spel en recreatie. Voor veel leden van etnische groeperingen waarop het beleid zich richt, geldt dat de doelstellingen van het sportbeleid gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd vanuit een bredere dan uitsluitend op sport geconcentreerde benadering. Met name voor vrouwen en meisjes die de islamitische godsdienst aanhangen is dit geval, bijvoorbeeld door combinaties met sociaal-culturele activiteiten. Wanneer de aangeboden activiteiten een meer recreatief karakter dragen, er in gezinsverband aan kan worden deelgenomen of er een zeker nuttigheidsaspect aan verbonden is, bijvoorbeeld leren zwemmen of fietsen, dan is – zo leert de praktijk – de drempel niet te hoog.

Knelpunten

Volgens de nota zijn er drie belangrijke knelpunten op het gebied van sport en minderheden.

1. Voorlichting en informatie

De voorlichting en informatie die op dit terrein wordt verstrekt, is te weinig op etnische groeperingen en woonwagenbewoners afgestemd. Met schriftelijke informatie worden degenen die moeite hebben met lezen, niet bereikt, en zij die het Nederlands niet machtig zijn, hebben alleen baat bij informatie in de eigen landstaal. Voor instanties en organisaties die activiteiten voor leden van minderheidsgroepen willen starten of naar openstelling van het bestaande aanbod willen streven, is er nog nauwelijks gericht voorlichtingsmateriaal ontwikkeld. Men heeft in het algemeen onvoldoende weet van het bestaan van organisaties die dat gebrek aan informatie zouden kunnen wegnemen of van faciliteiten, waarvan men gebruik kan maken (b.v. de tolkencentra).

2. Drempels op sociaal-economisch en cultureel gebied

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de leefsituatie van minderheden in Nederland op verschillende punten negatief afsteekt bij die van andere bevolkingsgroepen. De financiële speelruimte tot een actieve invulling van de vrije tijd voor zover daar kosten mee gemoeid zijn, is daardoor zeer beperkt of ontbreekt geheel. Daar komt nog bij dat lidmaatschappen en contributiegelden voor velen van hen nieuw zijn, hetgeen een extra drempel betekent.

Religieuze overwegingen en culturele tradities, zoals opvattingen over het maatschappelijk functioneren van de vrouw, kunnen sterk belemmerend werken. De bevordering van deelname aan sportbeoefening en aan sport verwante recreatieactiviteiten door vrouwen en meisjes kan bij sommige minderheidsgroepen een breuk met de eigen culturele en godsdienstige waarden tot gevolg hebben.

Hoewel formeel gesproken geen belemmeringen aanwezig zijn en deze wettelijk ook niet zouden worden toegestaan, blijken er, volgens de nota, aanzienlijke barrières te bestaan om aan sport, spel, en recreatieve, sportieve activiteiten te doen.

3. Onvoldoende beschikbaarheid en inrichting van benodigde voorzieningen, zoals leiding en begeleiding, en organisatorische voorzieningen

Met betrekking tot leiding en begeleiding van sportactiviteiten manifesteert zich eveneens de achterstandsituatie waarin minderheden verkeren. Het fungerende sporttechnisch (trainers, sportleiders, e.d.), bestuurlijk en wedstrijdorganisatorisch kader dat voor het overgrote deel uit vrijwilligers bestaat, is in het algemeen onvoldoende opgeleid om de betrokken doelgroepen bij de sport te kunnen betrekken. Ook het vrijwillig kader dat uitvoerend en beleidsmatig werkzaam is in de sport, of in aan sport verwante spelactiviteiten en recreatieve bezigheden in sectoren van het sociaal-cultureel werk en welzijnswerk voor minderheden, is veelal onvoldoende toegerust. Aan opgeleid vrijwillig kader, gerekruteerd uit de kring van de minderheden zelf, is een grote behoefte, met name op het bestuurlijk en sporttechnisch vlak ten behoeve van eigen, categoriale organisaties.

Ten aanzien van sportorganisatorische voorzieningen kan gezegd worden dat – zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau en zowel bij organisaties van particulier initiatief als bij overheidsinstanties – nog in onvoldoende mate aan minderheden aandacht wordt geschonken. Hieraan liggen diverse oorzaken ten grondslag. Onvoldoende bekendheid

met de problematiek van minderheden in het algemeen en op het gebied van de sport en onbekendheid met de verschillen die zich daarbij voordoen tussen de diverse specifieke minderheidsgroepen speelt daarbij zeker een rol. Dit geldt zowel voor bestuurders van de sportorganisaties, verenigingen, etc. als voor leiding van bij sport betrokken overheidsinstanties. Veelal beschikt men ook niet over informatie over de wensen tot sportbeoefening van allochtone inwoners.

Voorts is bekend dat bestaande, algemene organisaties en instanties op het terrein van de sport weinig uitnodigend overkomen voor leden van minderheidsgroepen.

Steeds meer worden sportieve, recreatieve activiteiten en aan sport verwante spelactiviteiten georganiseerd door organisaties uit het club- en buurthuiswerk en uit het jeugd- en jongerenwerk, door wijkverenigingen en speeltuinverenigingen. Op zich is dit een verheugend verschijnsel, zij het dat in het algemeen bij de organisatie van die activiteiten weinig rekening wordt gehouden met de deelneming door etnische groeperingen. Soms ontberen de bestaande organisaties en instanties ook de middelen om leden van minderheden op verantwoorde wijze onderdak te bieden.

Met betrekking tot eigen sportverenigingen van minderheidsgroepen valt te constateren dat hulp van buitenaf voor de oprichting meestal noodzakelijk is, terwijl die vorm van ondersteuning in het algemeen niet beschikbaar is. Is men er desondanks in geslaagd een eigen vereniging op te bouwen dan betreft het in de regel erg kleine en dientengevolge tamelijk gebrekkig functionerende organisaties. De gewenste ondersteuningsmogelijkheden bij de opbouw of bij de verbetering van de levensvatbaarheid van eigen verenigingen ontbreken nagenoeg dan wel zijn onvoldoende afgestemd op de specifieke problematiek van minderheden in sport.

Door de etnische groeperingen wordt het als een gemis ervaren dat van overheidswege geen ondersteuning wordt verstrekt voor categoriale organisatiestructuren op regionaal en landelijk niveau. Het verstrekken van structurele financiële bijdragen ten behoeve van eigen organisatorische voorzieningen, met name op landelijk niveau, wordt door de migranten dan ook met klem bepleit.

Uitgangspunten van beleid

Het in voorbije jaren voor sommige minderheidsgroepen gehanteerde uitgangspunt van tijdelijk verblijf in Nederland is verlaten. De nagestreefde integratie met behoud van eigen identiteit in het minderhedenbeleid van de regering is meer genuanceerd in die zin dat van leden van minderheidsgroepen wordt verlangd de basiswaarden en -normen van de omringende samenleving te respecteren en zich bepaalde sociale vaardigheden eigen te maken.

De totstandkoming van een multiculturele samenleving waarin van beide zijden – zowel minderheid als meerderheid onder de bevolking – aanpassingen gevraagd zullen worden, is daarvoor in de plaats gekomen. Algemene diensten en voorzieningen dienen meer te worden toegesneden op de behoefte en verlangens van minderheden, zodat de geïsoleerde positie van deze groepen wordt opgeheven.

De sterk wisselende mate van concentratie van leden van etnische groeperingen in de diverse regio's en gemeenten in ons land alsook de grote verschillen tussen de diverse generaties zullen bij de uitvoering van het beleid een belangrijk punt van aandacht dienen te zijn.

Sportbeleid voor minderheden

Sportbeoefening en deelneming aan sportieve, recreatieve activiteiten

dient voor iedereen, leden van minderheidsgroepen niet uitgezonderd, mogelijk te zijn. De sociale functie die, zoals geconstateerd, aan sport en spelvormen met een wedstrijden/of bewegingscomponent is verbonden, maakt dat een belangrijke rol aan sport wordt toegekend bij de bevordering en versteviging van contacten tussen minderheidsgroepen en de rest van de bevolking.

Daarom zullen de mogelijkheden voor participatie van leden van minderheidsgroepen aan deze activiteiten moeten worden vergroot. Een voorkeursbehandeling om een achterstand of slechte aanvangspositie te compenseren is dan soms gerechtvaardigd. Vertaald naar het sportbeleid voor minderheden betekent dit dat er langs twee beleidslijnen te werk zal worden gegaan.

1. De openstelling en tolerantie in de sportwereld voor leden van minderheidsgroepen zal worden bevorderd en de toegankelijkheid worden vergroot. Instellingen en instanties die in hun programma een aanbod van sportieve, recreatieve activiteiten hebben opgenomen, zullen de deelneming door minderheden moeten nastreven. Het is deze richting van beleidsontwikkeling die belangrijk geacht moet worden in verband met de relatiebevorderende functie van sport. Immers, alleen als een redelijke mate van deelneming aan het bestaande aanbod op dit terrein gerealiseerd wordt, kan de verwachting bestaan dat processen als het wederzijds erkennen en begrijpen en verhoging van eigenwaarde optreden.
2. Teneinde een gelijkwaardige plaats te realiseren en volwaardige ontplooiingskansen te bieden zullen met inachtneming van de eigen cultuur en behoefte van minderheidsgroepen specifieke voorzieningen en eigen organisatiestructuren vooral op lokaal niveau tot stand kunnen komen. Veel leden van minderheidsgroepen zullen daardoor eerder worden uitgenodigd aan sportactiviteiten mee te doen of er in een vertrouwde omgeving mee kennis te maken. De behoefte daartoe lijkt in ruime mate aanwezig.

Beperkte verantwoordelijkheid van de rijksoverheid

In samenhang met het beleid van provinciale en lokale overheid en particuliere organisaties zal het sportbeleid van de rijksoverheid – zoals gezegd – zich zoveel mogelijk richten op het optimaliseren van de toegankelijkheid van de sport.

De rijksoverheid richt zich daarbij op landelijke taken met een stimulerend en voorwaardenscheppend karakter. Het gaat daarbij allereerst om de bevordering en instandhouding van de landelijke steunfuncties op dit terrein. Onderzoek, studie en documentatie, voorlichting, kadervorming en begeleiding worden gerekend tot de belangrijkste steunfuncties. Ook het landelijk uitvoerend werk, waaronder experimenten en activiteiten worden verstaan die naar hun aard of schaal op landelijk niveau dienen te worden uitgevoerd, wordt tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid gerekend. Deze verantwoordelijkheden brengen uiteraard met zich mee dat wordt zorggedragen voor de totstandkoming van een voor alle betrokkenen bevredigende coördinatie van beleid.

Naast de rijksoverheid hebben lagere overheden en particuliere organisaties taken op dit beleidsterrein. De provinciale overheid richt zich in dit verband met name op de invulling van ondersteunende taken met een bovenlokaal karakter.

Het particulier initiatief neemt veelal de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken. De gemeenten nemen evenwel ook uitvoerende taken op zich naast de van oudsher belangrijke voorwaardenscheppende taak op lokaal niveau in de vorm van b.v. het beschikbaar stellen van sportvelden, sportzalen, zwembaden en andere ruimtelijke voorzieningen.

Nadere afstemming van taken kan zo nodig plaatsvinden binnen de daarvoor gebruikelijke kaders van het sportbeleid en het welzijnsbeleid voor minderheden.

Beleidsmaatregelen

- a. Promotieprogramma
Kleinschalige, lokale en landelijke promotieactiviteiten gericht op zowel minderheids- groepen als de meerderheid van de bevolking zullen deel uitmaken van het programma.
Budget: f 140 000 in 1985 en f 500 000 in 1986
- b. Openstelling en ondersteuning van bestaande en categoriale voorzieningen
Ondersteuningsmogelijkheden in de vorm van landelijke consultants, subsidiëring van lokale initiatieven, ontwikkelingsprojecten, experimenten, e.d. zullen worden gecreëerd.
Budget: f 745 000 in 1985 en f 845 000 in 1986
- c. Stimulering van vrijwilligersinbreng
De participatie van minderheden aan algemene en de ontwikkeling van specifieke opleidingen zullen ter hand worden genomen. In reguliere opleidingen zal aandacht worden geschonken aan de problematiek op het gebied van sport en minderheden.
Budget: f 75 000 in 1985 en f 75 000 in 1986

Op het gebied van de breedtesport oefent het Ministerie van WVC druk uit op de sportkoepels om de sportterreinen open te laten stellen voor de ongeorganiseerde sportbeoefenaar en meer aandacht te besteden aan bijvoorbeeld gehandicapten en allochtonen.

2.4.3 Notities accenten sportbeleid (1984 e.v.)

In de Notities accenten sportbeleid 1984 e.v. ligt het accent op het stimuleren van blijvende sportbeoefening om een gezonde leefstijl te bevorderen en op het bewaken van de kwaliteit van de sportbeoefening. De welzijnsaspecten van sport staan in deze notities minder centraal. Wel is er aandacht voor de sportparticipatie door specifieke doelgroepen (vrouwen, gehandicapten, minderheden en ouderen).

2.5 Beleid van gemeenten

De nota Sport en Minderheden (1984) constateert dat tot op dat moment er voornamelijk door een beperkt aantal gemeenten, sportorganisaties, organisaties uit het sociaal-cultureel werk en welzijnsorganisaties op het gebied van migranten en woonwagenbewoners specifiek aandacht wordt geschonken aan de sport door minderheden door informatie te verzamelen, voorlichting te verstrekken en activiteiten te organiseren. Meest verstreckende maatregelen in dit kader zijn genomen door de vier grote gemeenten. Ook in diverse andere gemeenten is een voorzichtig begin gemaakt met o.a. de organisatie van sportieve activiteiten voor minderheidsgroepen. Als voorbeelden worden genoemd gemeenten als Veenendaal, Oss, 's-Hertogenbosch, Boxmeer, Haarlem, Arnhem en Ede, waar onlangs ontwikkelingsprojecten zijn uitgevoerd met ondersteuning van de Stichting Spel en Sport (SSS). Deze projecten waren er geheel of ten dele op gericht het gemeentelijk beleid op het gebied van sport voor minderheden te helpen ontwikkelen en stimuleringsactiviteiten uit te voeren. In de gemeente Utrecht en in diverse organisaties op sociaal-cultureel terrein is de Landelijke Dienst Beweging, Recreatie en Spel

(BRES) behulpzaam bij de ontwikkeling van activiteiten voor minderheids-groeperingen.

2.6 Onderzoek naar effectiviteit van beleid(smaatregelen)

Sportdeelname van etnische minderheden (Hooft, 1987)

Hooft constateert dat vooral leeftijd en geslacht van invloed zijn op de mate van sportbeoefening van allochtonen. Er bestaan grote verschillen in de mate van sportbeoefening van allochtone jongens en mannen in vergelijking met allochtone meisjes en vrouwen. Voor allochtone meisjes verloopt het belangrijkste contact met sport meestal via school en vakantieactiviteiten. Allochtone vrouwen doen voornamelijk aan bewegingsrecreatie, bijvoorbeeld zwemmen. Een overgroot deel van de allochtone vrouwen doet echter nooit aan sport. Tussen allochtone jongens en autochtone jongens bestaan daarentegen veel geringere verschillen. Wel zijn allochtone jongens vaker actief in buurtsport en zijn zij minder vaak lid van sportverenigingen. Sportverenigingen lijken nog grotendeels het domein van de autochtone jeugd te zijn. Volwassen allochtone mannen zijn vaak actief bij de sportactiviteiten op straat en in parken en sporten minder vaak in georganiseerd verband. Allochtone mannen zijn overigens nog minder vaak lid van een sportclub dan de jongens uit de eigen groep. Dit patroon kan gedeeltelijk worden verklaard uit de relatieve onbekendheid met de Hollandse verenigingscultuur en uit de eigen culturele achtergrond, waarin sportactiviteiten vaker spontaan en ad hoc plaatsvinden. Door het meer «vrijblijvende» karakter van de sportbeoefening van allochtonen blijft het overigens moeilijk eenduidige conclusies te trekken over de mate waarin zij in sport participeren. Daarbij komt dat er op dit vlak aanzienlijke verschillen bestaan tussen de verschillende groepen allochtonen.

Sport en allochtonen (Lagendijk en Van der Genugten, 1995)

Lagendijk en Van der Genugten (1995) constateren dat het ministerie van WVC met betrekkelijk weinig beschikbare financiële middelen (nog geen miljoen gulden) gelukt is gemeenten en lokale organisaties te interesseren voor het opzetten en uitvoeren van sportactiviteiten voor allochtonen: «Tussen 1986 en 1991 ging het om zo'n 300 projecten per jaar. In de eerste jaren betrof het eenmalige of kortlopende sportactiviteiten, meestal sporttoernooien, kennismakingsactiviteiten en sportinstuiven. Vergeleken met andere doelgroepen van het sportstimuleringsbeleid waren de resultaten van deze activiteiten enigszins teleurstellend. Het kwam relatief vaak voor dat projecten werden gestaakt of in het geheel niet werden uitgevoerd. Projecten die wel doorgang vonden, haalden in minder dan de helft van de gevallen de doelstelling» (p. 29–30).

Allochtonen en sport in eigen kring (De Jong, 1989; Van Schelven, 1994)

Het door het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ontwikkelde beleid ten aanzien van integratie van minderheden in de sport bestond uit twee sporen. Enerzijds moest de toegankelijkheid van autochtone sportorganisaties voor allochtonen worden vergroot. Anderzijds diende op het terrein van de sport ruimte te bestaan voor eigen organisatiestructuren van allochtonen. Op grond van dit beleid moesten zowel het «samen sporten» als het «apart sporten» van etnische groepen worden gestimuleerd.

De Jong merkt op dat veel gemeenten in hun streven naar geïntegreerde sportbeoefening, uitsluitend het eerste spoor van het tweesporenbeleid volgden. Ook Van Schelven (1994) constateert dat gemeenten dit tweesporenbeleid niet altijd volgden. Soms werd het allochtonenbeleid tot onderdeel van het algemene sportbeleid gemaakt, waarmee uitsluitend het «eerste spoor» werd gevolgd. Wanneer wel een tweesporenbeleid werd gevoerd, kwamen allochtone sportorganisaties beter van de grond. Volgens Van Schelven is het van gemeentewege onthouden van steun en ruimte aan allochtone sportorganisaties een belangrijke oorzaak van het – onnodig –stranden van deze organisaties. Dit beleid wordt o.a. ingegeven door een streven naar deregulering en naar vergroting van de autonomie van maatschappelijke organisaties, naast een zekere weerstand bij sommige politici tegen ondersteuning van categoriale sportverbanden. Allochtone sportorganisaties zouden zelfstandig, zonder gemeentelijke ondersteuning moeten kunnen opereren; hun zwakke (economische) structuur maakt dit echter bijna onmogelijk.

Vrijtijdsbesteding jonge migranten (Brassé, 1985)

Uit het onderzoek van Brassé is gebleken dat toch nog 43% van de Turkse jongens van 15 tot en met 24 jaar wekelijks of vaker een bezoek brengt aan een koffiehuis. Op oudere leeftijd wordt het bezoek van Turkse en Marokkaanse mannen aan het koffie- en theehuis frequenter. Dit geldt vooral voor de eerste generatie (zie ook Schmeink, 1998).

Brassé constateert verder dat 60% van de migrantenvrouwen alle avonden van de week thuis doorbrengt, terwijl slechts 26% van de mannen dit doet. Vooral Turkse en Marokkaanse vrouwen zijn in en om het huis te vinden. In vergelijking met Nederlandse vrouwen is de bewegingsvrijheid van deze vrouwen veel minder groot (zie ook Schmeink, 1998).

Van de vrijetijdsbesteding binnenshuis neemt televisiekijken de belangrijkste plaats in onder jonge migranten. Het grootste gedeelte van de avond staat het toestel ingeschakeld, hetgeen niet betekent dat er ook al die tijd naar gekeken wordt.

Brassé is een van de weinigen die in zijn onderzoek aandacht heeft besteed aan hobby's van jonge migranten en verschillen in hobby's tussen autochtonen en allochtonen. Hij constateert dat vergeleken met autochtone Nederlanders de beoefening van hobby's door jonge migranten nog beperkt is. Hij maakt in zijn onderzoek onderscheid tussen *utilitaire bezigheden* (handwerken, doe-het-zelven, sleutelen en tuinieren) en meer *recreatieve bezigheden* (zoals gezelschapsspelen, muziek maken en verzamelen). Hobby's van migrantenmannen bestaan meer uit recreatieve dan uit utilitaire of nuttige bezigheden (75 versus 57%). De hobby's van migrantenvrouwen daarentegen zijn vooral utilitair van aard (73 versus 31%). Wat verder opvalt is dat de mannen, die minder tijd binnenshuis doorbrengen dan de vrouwen, meer hobby's beoefenen dan vrouwen. De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in het feit dat migrantenvrouwen door de huishoudelijke taken minder vrije tijd hebben: «Alle tijd gaat op aan koken en aan de kinderen en aan het schoonmaken van het huis». Brassé constateert verder dat er duidelijk verschillen zijn in de beoefening van hobby's tussen Marokkanen en Turken. Zo hebben Marokkaanse mannen meer hobby's en beoefenen ze die vaker dan Turkse mannen. Bij vrouwen uit deze groep is dit patroon omgekeerd. Gezel-

schapsspelen, kaarten en dammen zijn verreweg de populairste gezelschapsspelen onder jonge Turken en Marokkanen. Meer nog dan in huis wordt er door de mannen gespeeld in cafés, koffiehuisen, trefcentra en buurthuizen.

Amsterdamse Bos als recreatiegebied (Dekker en Verstrate, 1992)

Dekker en Verstrate (1992) voerden een onderzoek naar het gebruik van een aantal voorzieningen in het Amsterdamse Bos. Over de bevindingen van het onderzoek rondom allochtonen wordt met enige voorzichtigheid gesproken aangezien het aantal geënquêteerde Turken en Marokkanen beperkt was. De bevindingen in dit onderzoek geven indicaties van de interesse van deze groep allochtonen voor de vrijetijdsbesteding in de openbare ruimte.

De picknickvelden in het bos bleken vooral te worden bezocht door samenwonende koppels met of zonder kinderen. Deze groep bestond vooral uit mensen met een gemiddelde opleidingsniveau van LBO/MAVO waarvan de meerderheid (70%) een inkomen had van minder dan 3000 gulden per maand. Zestien procent van de bezoekers aan de picknickvelden bestond uit mensen met een Turkse nationaliteit. De allochtone bezoekers vinden met name de mogelijkheid tot barbecuen en vissen aantrekkelijk. De Turken en Marokkanen bezoeken de picknickvelden in grote groepen en vooral in gezinsverband terwijl de groep Nederlandse bezoekers vooral uit paren zonder kinderen bestaat. De Nederlandse bezoekers aan de picknickvelden zijn ook gemiddeld ouder dan de Turkse en Marokkaanse bezoekers.

3.1 Hoofddoelstelling

Hoofddoelstelling van sport(ieve recreatie) is het mogelijk maken van verantwoorde sportbeoefening voor ieder die dat wil. De bijdrage van sport aan sociale cohesie wordt ook steeds meer tot belangrijk motief voor het sportparticipatiebeleid.

De eerste hoofddoelstelling van de openluchtrecreatie is zorgdragen voor kwalitatief en kwantitatief voldoende recreatiemogelijkheden voor alle Nederlanders.

3.2 Doelgroepen

Specifieke aandachtsgroepen: ouderen, minderheden, chronisch zieken, gehandicapten en vrouwen.

3.3 Afgeleide doelstellingen

Een vernieuwing in het programma van sportieve recreatie vormt de toespitsing op «belangrijke groepen», dat wil zeggen mensen uit van oudsher onderscheiden doelgroepen die drempels en belemmeringen in ernstige vorm ondervinden. Bij alle onderscheiden groepen (ouderen, minderheden, chronisch zieken, gehandicapten en vrouwen) blijft het tweesporenbeleid gehandhaafd.

3.4 Landelijk beleid en beleidsmaatregelen

3.4.1 Welzijnsnota 1995–1999

Programma's rond het thema sport:

De hoofddoelstelling van het landelijk sportbeleid – het mogelijk maken van verantwoorde sportbeoefening voor ieder die dat wil – vindt zijn uitwerking in het veiligstellen van de kwaliteit van de sportbeoefening vanuit verschillende invalshoeken (sociaal-cultureel, gezondheid en milieu) en in aandacht voor het bereiken van de sport(voorzieningen).

Beleidsmaatregelen

Programma sport en sociale vernieuwing

Met dit programma wordt beoogd mensen uit achterstandswijken meer bij de samenleving te betrekken. Niet slechts het behoud van sportvoorzieningen in desbetreffende wijken is hierbij van belang, sport wordt ook nadrukkelijk gezien als integratiemiddel. Budgettaire beslag: f 600 000,- per jaar over de periode 1995–1999.

Programma sportparticipatie specifieke bevolkingsgroepen

Het programma is bedoeld om drempels en belemmeringen voor en bij sportbeoefening en uitoefening van kaderfuncties in de sportsector weg te nemen. Het gaat om barrières voortvloeiend uit verschillen in fysieke gesteldheid, leeftijd, cultuur en sekse. Een vernieuwing in het programma vormt de toespitsing op «belangrijke groepen», dat wil zeggen mensen behorende tot van oudsher onderscheiden doelgroepen die drempels en belemmeringen in ernstige vorm ondervinden. Bij alle onderscheiden groepen (ouderen, minderheden, chronisch zieken, gehandicapten en vrouwen) blijft het tweesporenbeleid gehandhaafd. Steun aan categorale

sportvoorzieningen geschiedt met name binnen algemene sportvoorzieningen. Projecten die integratie in algemene sportvoorzieningen bevorderen en preventief werken, genieten de voorkeur.

De uitvoering van dit programma vindt veelal plaats op lokaal niveau. De landelijke betekenis ervan is gelegen in de beoogde uitstraling en voorbeeldwerking voor anderen. Op grond hiervan vormt de overdracht van verkregen resultaten een wezenlijk onderdeel van het programma. Budgettaire beslag: f 1 900 000,- per jaar over de periode 1995–1999.

Programma antidiscriminatiebeleid in de sport

Budgettaire beslag: f 353 000,- per jaar over de periode 1995–1999.

3.4.2 Welzijnsnota 1999–2002

Breedtesport maakt deel uit van het programma «Bevorderen van participatie en toegankelijkheid»: de bijdrage van sport aan de bevordering van maatschappelijke participatie kan aanzienlijk worden vergroot door de potenties van sport optimaal te benutten. Onderwerpen als sociale activering, zinvolle tijdsbesteding van jeugdigen en sociale binding in achterstandswijken zijn in de kabinetsnota «Wat sport beweegt» uitgewerkt in een plan van aanpak. Het sportbeleid wordt in de komende jaren vanuit dat perspectief gericht op de versterking van de breedtesport.

Op het gebied van sport en bewegen wordt gericht beleid gevoerd voor groepen die achterblijven in deelneming als actief beoefenaar of bij de vervulling van kaderfuncties, waaronder etnische minderheden. (Ministerie van VWS, 1999: p. 32)

3.4.3 Wat sport beweegt (1996)

In de kabinetsnota «Wat sport beweegt» (1996) worden vier waarden van sport benoemd:

- intrinsieke waarde: de basis van de maatschappelijke betekenis van sport wordt gelegd doordat velen sport leuk vinden om te doen en om naar te kijken.
- vormende en socialiserende waarde: al sportend leert men normen, waarden en vaardigheden die in een nadere context gebruikt kunnen worden.
- sociaal-integratieve waarde: sportbeoefening in sociaal verband draagt bij aan sociale cohesie; via sport komen persoonlijke contacten en relaties tot stand, bouwen vriendenkringen en relatienetwerken op en kan het gemeenschapsgevoel (sociaal bindende werking) worden versterkt.
- gezondheidswaarde: sport is doorgaans een gezonde activiteit met een positieve werking op zowel het fysieke als het psychosociale functioneren van mensen.

Een van de prioritaire thema's is maatschappelijke participatie en sport. Onder dit thema wordt ook aandacht geschonken aan het integratiebeleid. Volgens de kabinetsnota geldt voor veel allochtonen dat sportstimulering kan bijdragen aan integratie met andere bevolkingsgroepen. Door sportbeoefening in verenigingsverband, (sport)scholen en in de buurt kunnen nieuwe contacten gelegd worden, terwijl het verrichten van vrijwilligerswerk bijdraagt aan de oriëntatie op de Nederlandse cultuur en aan persoonlijke en groepsontwikkeling.

Het beleid van de rijksoverheid is erop gericht te bevorderen dat allochtonen bij voorkeur van het bestaande sportaanbod gebruik maken (sporten in eigen of gemengde teams) en actief zijn in vrijwillige of beroepsmatige kaderfuncties. Daarnaast bevordert het kabinet dat allochtonen zelf verenigingen oprichten en in stand houden, omdat gebleken is dat veel allochtonen wel op straat sporten, maar onvoldoende aansluiting vinden met het bestaande sportaanbod. Hier is «emancipatie in eigen kring» ook nodig. Met voorbeeldprojecten dienen beide scenario's ondersteund te worden.

3.4.4 Breedtesport impuls (Stimuleringsregeling vanaf 2000)

Onder de term breedtesport verstaat het ministerie van VWS (1999) alle sport die niet op top(sport)niveau wordt beoefend. De meeste Nederlandse sporters vallen in deze categorie. Zij sporten bij de 30 000 sportverenigingen en 1 500 sportscholen en fitnesscentra die ons land rijk is, of op eigen gelegenheid. De overheid stimuleert deelname aan sport omdat het veel positieve effecten heeft, onder andere op het gebied van gezondheid, integratie en tolerantie.

Doel van het breedtesportbeleid is dat gemeenten en lokale organisaties (verdere) initiatieven ontplooien die bijdragen aan een duurzame verbetering van het lokale sportaanbod.

De belangrijkste stimuleringsregeling vanuit de rijksoverheid is de breedtesportimpuls. Hiermee zet het ministerie gemeenten, sportbonden en provincies aan tot een actiever sportbeleid. Samenwerkende kleinere gemeenten en gemeenten met meer dan tienduizend inwoners kunnen een paar jaar lang een bijdrage krijgen voor nieuwe sportactiviteiten. Tot een bepaald maximum financiert VWS de helft van de projectplannen. Gemeenten leggen zelf de andere helft op tafel om hun eigen betrokkenheid te tonen. Vanaf 2003 nemen 200 gemeenten, 3 provincies en 27 van de 55 sportbonden deel aan de breedtesportimpuls met eigen meerjarenprojecten. De projecten duren minimaal drie en maximaal zes jaar. Voorbeelden zijn speciale sportprogramma's voor ouderen en gehandicapten, of de ondersteuning van de lokale sportvereniging bij ledenwerving en de professionalisering van vrijwilligers. De breedtesportimpuls stimuleert ook de inzet van sport bij het oplossen van sociale en maatschappelijke problemen. Zoals het aanbieden van sport in achterstandswijken en het bevorderen van integratie van allochtonen via sportactiviteiten.

Voor de uitvoering van deze regeling was in 2000 f 16,5 miljoen beschikbaar, in 2001 f 19,25 miljoen en in 2002 en volgende jaren f 30,15 miljoen.

3.4.5 Openluchtrecreatie

In de Nota Kiezen voor recreatie: beleidsnota openluchtrecreatie 1992–2010 (ministerie van LNV, 1993) wordt het beleid voor de openluchtrecreatie in de jaren negentig ontvouwd. In deze beleidsnota wordt geen aandacht besteed aan het integratiebeleid.

Het Toeristisch-Recreatief Actieprogramma van het ministerie van EZ en het ministerie van LNV (2002) kent twee hoofddoelstellingen:

1. zorg dragen voor kwalitatief en kwantitatief voldoende recreatiemogelijkheden voor alle Nederlanders;
2. behoud en duurzame versterking van de concurrentiepositie van de toeristisch-recreatieve sector in internationaal verband.

Onderdeel van dit actieprogramma is «Groen in en om de stad». Het kabinet wil een impuls geven aan de realisatie en kwaliteitsverbetering van het groen in en om de stad. Het gaat daarbij niet alleen om het oppervlak aan groen, maar ook om de kwaliteit en de bereikbaarheid. In de stedelijke gebieden dient bij groenontwikkeling nadrukkelijk rekening gehouden te worden met de behoeften van etnische minderheden, gehandicapten, kinderen en ouderen, omdat zij voor hun openlucht-recreatie sterk zijn aangewezen op openbare groenvoorzieningen op korte afstand. De eisen die verschillende groepen aan het openbaar groen stellen zijn niet altijd makkelijk te combineren en leiden in veel gevallen tot een hoger voorzieningenniveau en daarmee tot meer kosten voor inrichting en onderhoud. Deze eisen kunnen er echter ook toe leiden, dat het stedelijk groen voor alle bezoekers aantrekkelijker wordt en beter wordt benut. In combinatie met multiculturele activiteiten in stadscentra en wijken levert dat de steden extra toeristische aantrekkingskracht en economische impulsen op. Het ministerie van LNV verzoekt de gemeenten bij de aanleg van nieuw groen en de herstructurering van bestaand groen in de stad aandacht te besteden aan de bovengenoemde doelgroepen. De VNG zal in aanvulling daarop in opdracht van het ministerie van LNV een praktische handreiking maken over het aanpassen van dagrecreatie-terreinen voor deze doelgroepen. De handreiking is met name bedoeld voor gemeenten en recreatieschappen. De ministeries van LNV en VROM financieren de vervaardiging van deze handreiking.

Voor de realisering van gevarieerde recreatiemogelijkheden in het landelijk gebied begroot het ministerie van LNV voor de periode 2002–2006 ongeveer 37 miljoen Euro op jaarbasis.

3.5 Beleid van gemeenten op het gebied van sport en integratie

Lagendijk en Van der Genugten (1995)

In het onderzoek van Lagendijk en Van der Genugten (1995) in opdracht van het ministerie van WVC noemen bijna alle onderzochte gemeenten sport een middel dat integratie van bevolkingsgroepen kan bevorderen. In beleidsnota's worden aan sportbeoefening zelf ook positieve waarden toegeschreven, zoals gezondheidsbevordering, ontspanning, ontmoeting en prestige: «Sport wordt derhalve gezien als «doel op zichzelf» én middel om «hogere» maatschappelijke doelen te realiseren. Dit sluit aan op de betekenis van sport zoals het ministerie van VWS en de landelijke sportorganisaties die zien. Integratie van bevolkingsgroepen is zo'n doel van hogere orde. Elke gemeente onderschrijft dit. Vooral middelgrote gemeenten zien integratie binnen de sport als doel. Sportstimulering gericht op doelgroepen kan daaraan bijdragen. In de loop van de jaren tachtig moest binnen het «traditionele» sportstimuleringsbeleid een plaats worden veroverd voor de «nieuwe» doelgroep «allochtonen». Voor deze groep werden in de jaren tachtig sportactiviteiten opgezet. Behalve integratie binnen sportverenigingen, heeft integratie in het kader van een buurt of wijk de laatste jaren meer aandacht gekregen. Deze aandacht vloeit voort uit het socialevernieuwingsbeleid. Daarin neemt de kwaliteit van de leefomgeving een belangrijke plaats in. Sportstimulering kan hier een rol spelen door de participatie van achterstandsgroepen te verhogen. Sociale integratie van verschillende bevolkingsgroepen is hierbij een onderdeel van het (bredere) streven naar een «betere» leefbaarheid van achterstandswijken. Vooral in de grote gemeenten hebben sport-activiteiten een plaats verworven in een breder, wijkgericht beleid. Sociaal-culturele instellingen en migrantenorganisaties gebruiken sport

vaak als middel om in contact te komen met doelgroepen van hun beleid. Daarnaast zien deze instellingen sport ook als middel om mensen in een buurt met elkaar in contact te brengen. Sportstimulering voor allochtonen is de laatste jaren meer in het teken komen te staan van sociale integratie dan van het verhogen van de sportdeelname als doel op zichzelf. Gemeenten streven met het sportstimuleringsbeleid naar «sociale integratie» en «sportieve integratie». Sport wordt dan respectievelijk beschouwd als een middel tot integratie in de maatschappij, en als «arena» waar integratie min of meer «vanzelf» plaatsvindt. Bestaande, voornamelijk autochtone sportverenigingen krijgen daarbij de organisatorische voorkeur boven «sport in eigen kring». Wat opvalt is dat met name de grote gemeenten integratie van bevolkingsgroepen over het algemeen zien als een (overigens belangrijk) afgeleid effect van een breder territoriaal achterstandsbeleid. Dit mag niet verward worden met allochtonenbeleid omdat de aanpak niet uitsluitend op allochtonen is gericht. Door in het sportstimuleringsbeleid de nadruk op integratie te leggen zijn gemeenten terughoudend met het scheppen van voorwaarden tot zelforganisatie van allochtonen. Dit spoor heeft vanaf het einde van de jaren tachtig dan ook minder aandacht gekregen. In het sportbeleid wordt integratie van allochtonen in Nederlandse organisatiestructuren hoger aangeslagen dan emancipatie via het oprichten, instandhouden en uitbreiden van allochtone organisaties» (p. 33).

Duyvendak e.a. (1998)

In het onderzoek van Duyvendak e.a. (1998) is het beleid van de gemeenten Rotterdam, Eindhoven, Den Haag en Arnhem op het gebied van sport en integratie onderzocht.

Gemeente Rotterdam

In de Rotterdamse politiek wordt sport lange tijd niet in verband gebracht met sociale integratie. Pas het collegeprogramma 1994–1998, dat de naam Werk en Veiligheid, Dat kan alleen samen draagt, noemt sport voor het eerst als belangrijk middel tot maatschappelijke integratie: «Bij een attractieve stad hoort een vitaal sportbeleid. Sport als ontspanning, maar ook als maatschappelijk integratiekader». Men stelt dat bij de sportactiviteiten en in het sportbeleid de veranderende samenstelling van de Rotterdamse bevolking tot uiting moet komen. Ook sportactiviteiten dienen gemengd plaats te vinden. Zelforganisatie wordt alleen nog door de gemeente ondersteund wanneer deze zich richt op emancipatie en integratie. Alle andere categoriale regelingen dienen, in verband met «onbedoelde effecten», te worden opgeheven.

Het geheugen van de politiek is echter kort. In het collegeprogramma 1998–2002, dat met de naam Met raad en daad is gesierd, spreekt men al niet meer over sport als middel tot integratie. Wel pleiten de opstellers van dit programma voor algemene voorzieningen, met de kanttekening dat de realiteit toont dat specifieke voorzieningen en het ondersteunen van zelforganisaties in bepaalde gevallen een noodzakelijke voorwaarde zijn voor ontplooiing en emancipatie: «De vraag naar die bijzondere voorzieningen zullen we dan ook pragmatisch benaderen» (Met raad en daad 1998, p. 15).

De Dienst Recreatie Rotterdam stimuleerde van oudsher de oprichting van sportclubs voor speciale doelgroepen als migranten, gehandicapten en randgroepjongeren. Op dit vlak kende Rotterdam een tweesporenbeleid. Men stimuleerde het apart sporten, dus met leden van dezelfde doelgroep, maar men trachtte allochtone sporters ook te integreren in

«gewone» clubs. In feite werd het overgelaten aan de leden uit de doelgroepen zelf om zich op de ene dan wel de ander manier te organiseren. De laatste jaren is het echter zo dat de Dienst Recreatie Rotterdam meer de nadruk legt op de tweede variant vanuit de gedachte dat gemengde sportbeoefening de sociale integratie zou bevorderen. Deze ontwikkeling naar integratie staat in tegenstelling tot het beleid uit de jaren tachtig. Toen stimuleerde de Dienst Recreatie Rotterdam juist meer de separate sportbeoefening. Twee functionarissen waren belast met het, in samenwerking met de bestaande migrantenorganisaties, opzetten en ondersteunen van sportactiviteiten door allochtonen. Dit is opvallend omdat weinig mensen in de jaren tachtig ervan overtuigd waren dat sport een bijdrage kon leveren aan de integratie van minderheden. Deze twee medewerkers gingen uit van het idee dat sportbeoefening begint onder «eigen mensen» en pas in een tweede stadium met «anderen» wordt gerealiseerd». «Na de opbouw van een voldoende sterke «eigen» identiteit zullen zij zich kunnen meten met de autochtone organisaties en individuen. Pas nadat men zelf voldoende geëmancipeerd is, zal de kans op een succesvolle integratie met behoud van eigen identiteit, een redelijke kans van slagen hebben.» Het werk van deze migrantenfunctionarissen heeft o.a. geresulteerd in een schaalvergroting van Turkse en Surinaamse voetbalverenigingen en het opzetten van een «reddingsplan» voor Turkse voetbalverenigingen. Met de invoering van het samenhangend facetbeleid heeft ook de Dienst Recreatie Rotterdam een streep moeten zetten achter het, vooral projectmatig opgezette, doelgroepenbeleid. Hoewel de Dienst Recreatie Rotterdam nog steeds specifieke aandacht besteedt aan doelgroepen, is het streven meer dan voorheen gericht op gemengde sportbeoefening. Mede hierdoor heeft men het zicht op het gebruik van voorzieningen door allochtonen enigszins verloren, zo blijkt uit een gemeentelijke nota uit 1995.

Gemeente Eindhoven

Het sportbeleid in Eindhoven kent twee hoofddoelen. De gemeente wil Eindhovenaren in beweging krijgen en wil bevorderen dat haar bevolking een gezonde leefstijl heeft. Verder richt het beleid zich op het opheffen van bewegingsachterstanden bij bepaalde groepen en een optimaal gebruik van sportaccommodaties. De gemeente volgt een probleemgerichte aanpak: voorwaardenscheppende maatregelen en concrete sportactiviteiten worden op het individu of de doelgroep toegesneden. Ook onder andere noemers wordt in Eindhoven sportbeleid gevoerd. Het «grotestedenbeleid» heeft als een van zijn doelgroepen «kwetsbare en kansarme jongeren». In het beleid dat op deze groep is gericht heeft sport een plaats. Het «sociale vernieuwings»-beleid kent het onderdeel «integraal buurtbeheer». In buurten met een meervoudige achterstand op het gebied van wonen, werken, weten en welzijn worden door verschillende gemeentelijke afdelingen gezamenlijke initiatieven ontwikkeld. De beleidssectoren Sport en Recreatie, Welzijn, Gezondheid, Ruimtelijke Ordening en Openbare Orde werken samen in dit integraal buurtbeheer. Het sportbuurtwerk heeft hierin een belangrijke taak en werkt o.a. mee aan:

- het verwezenlijken van een kleinschalige sportinfrastructuur in de buurt (trapveldjes);
- het organiseren van (terugkerende) sport- en spelactiviteiten;
- het verwezenlijken van zelforganisatie van bewonersgroepen;
- gezondheidsvoorlichting.

Voorts heeft in Eindhoven een project «Antidiscriminatie sport» bestaan. Dit door het NOC*NSF gestimuleerde project richtte zich op het tegengaan van discriminatie in de sport van minderheden als homoseksuelen en allochtonen.

De gemeente Eindhoven heeft een sportstimuleringsprogramma ontwikkeld dat bestaat uit een tiental projecten. De gemeentelijke afdeling sport en recreatie en de gemeentelijke gezondheidsdienst werken in dit project samen met scholen en buurtbewoners. Een van deze projecten, het project «Sport en veiligheid», is een buurtsportproject voor maatschappelijk kwetsbare jongeren. Het bureau criminaliteitspreventie heeft dit project speciaal ontwikkeld voor de rondhangende jeugd. Het project biedt enerzijds jongeren sport aan, terwijl het anderzijds toezicht-houders van sportvoorzieningen leert om te gaan met agressie.

De gemeente Eindhoven voert geen specifiek allochtonenbeleid in de sport. Het Eindhovens sportbeleid is erop gericht de stad breed te profileren als «sportstad» met een actief sportstimuleringsbeleid en een aantal mooie accommodaties als het Philipsstadion en Zwemparadijs de Tongelreep. Uit de gemeentelijke brochures spreekt een streven door sport de stad te promoten.

Gemeente Den Haag

Het Haagse sportbeleid is ingebed in een breder beleid op het terrein van sport, zorg en welzijn. Voor het beleid op deze terreinen zijn gemeenschappelijke uitgangspunten en doeleinden geformuleerd. Het algemene uitgangspunt van het beleid op deze terreinen is een streven naar behoud en vergroting van zelfredzaamheid en zelfstandigheid van de burger. Het beleid moet bijdragen aan de versterking van de bestaande sociale structuren, en dient een vangnet te bieden voor sociaal zwakkere burgers. Op het gebied van sport onderkent men enerzijds de individuele functies van sportbeoefening, zoals het bevorderen van de gezondheid. Anderzijds ziet men ook maatschappelijke functies voor sport. Hier worden genoemd: het creëren van werkgelegenheid, het bijbrengen van discipline en normbesef, en het bieden van maatschappelijk zinvolle vrijetijdsbesteding. In 1995 is het beleidsvoornemen uitgesproken om financiële steun voor sportorganisaties te koppelen aan de mate waarin die organisaties de maatschappelijke functies van sport gestalte geven (Sturen op doelen, 1995).

Het beleid ten aanzien van accommodaties heeft als uitgangspunt dat zoveel mogelijk Hagenaars van de bestaande accommodaties gebruik moeten kunnen maken. De bedoeling is overigens wel dat mensen zelf betalen voor sport. Men gaat uit van de vraag naar sport op de «markt» en wil een goede infrastructuur bieden voor het bevredigen van die vraag door samenwerking van onder meer sportorganisaties, welzijnsinstellingen en scholen.

In het sportbeleid bestaat bijzondere aandacht voor sociaal zwakkere groepen. De aandacht gaat uit naar jongeren, ouderen en sociaal kwetsbaren. Allochtonen kunnen in voorkomende gevallen wel als individu tot de sociaal zwakkeren worden gerekend, maar vallen in het beleid niet als groep onder deze noemer. Wanneer sprake is van meervoudige achterstand in onderwijs, arbeid, het sociaal netwerk, en het gebruik van algemene voorzieningen, wordt een individu tot de groep van de sociaal zwakkeren gerekend. Het beleid is gericht op het toegankelijk maken van algemene voorzieningen en het kunnen hanteren van culturele verschillen bij het gebruik van deze voorzieningen.

Uit een in Den Haag verricht onderzoek is gebleken dat allochtonen, en vooral allochtone vrouwen, ondervertegenwoordigd zijn in sportvereni-

gingen. Ander onderzoek wees uit dat in een wijk waar veel migranten wonen, het aantal kinderen dat lid is van een sportvereniging relatief laag was.

In het aanbod van sportprojecten dat de gemeente zich heeft voorgenomen in 1998 te realiseren (Sportsupport, 1998) zijn de volgende trends waar te nemen:

- Er is geen doelgroepenbeleid, maar een aantal projecten richt zich niettemin op «migrantengroepen». Zo is er een project voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren en een project «sport voor nieuwkomers» met als doelstelling het realiseren van inburgering door sportbeoefening.
- Veel sportprojecten dienen maatschappelijke doelen zoals preventie en het verminderen van de overlast op straat.
- Zogenaamde «oriëntatieprojecten» in de sport hebben als doel de deelnemers te doen doorstromen naar sportverenigingen.

Gemeente Arnhem

Het uitgangspunt van het Arnhemse minderhedenbeleid is de bevordering van het ontstaan van een multiculturele samenleving waarin bevolkingsgroepen evenredig participeren. Dit geldt ook voor de sport, de aandachtspunten op dat terrein zijn integratie, emancipatie en gezondheidsbevordering.

De gemeente Arnhem voert een sportstimuleringsbeleid, dat men «sportontwikkelingsbeleid» noemt. Dit beleid wordt gekenmerkt door een vraaggerichte, beleidsmatige en integrale benadering van de sportbeoefening. Het beleid is bedoeld om aanbieders van sport te stimuleren in te spelen op veranderingen in de vraag naar sport. Men probeert dus niet de doelgroep van sporters tot veranderingen in hun gedrag aan te zetten. Het beleid heeft een integraal karakter dat zich manifesteert in samenwerking tussen de gemeentelijke diensten welzijn en onderwijs, asielzoekerscentra, justitie, migrantenwerk en sportverenigingen. Met de introductie van het «sociale vernieuwingsbeleid» zijn allochtonen een aandachtsgroep geworden in een breder achterstandsbeleid. In de sport staan kansarme groepen, waaronder allochtonen, centraal, ook al omdat er sprake is van een moeizaam verlopend proces van inburgering van allochtonen. En alhoewel men in Arnhem de «tweede generatie» allochtonen in veel opzichten vergelijkbaar vindt met Nederlanders uit dezelfde (lagere) sociaal-economische strata, wil men zich in het beleid toch ook richten op de culturele verschillen. Daarom gaat in het beleid met betrekking tot integratie in de sport van allochtonen de aandacht in het bijzonder uit naar:

- Het voorkomen van het verdwijnen van de tienergroep uit de sport.
- Het bevorderen van de sportparticipatie van meisjes en vrouwen.
- Het zwemonderwijs.
- Het ondersteunen van sportverenigingen.
- Het opleiden van kader voor sportverenigingen.

In sommigen Arnhemse wijken vormen de allochtonen een probleemgroep. De maatschappelijke participatie en integratie blijft in die gevallen achter. Er doet zich een opeenstapeling van problemen voor, zoals moeilijkheden met inburgering, werkloosheid, armoede, criminaliteit, en een geringe maatschappelijke participatie – waaronder geringe participatie in de sport.

Wanneer allochtonen participeren in de sport voelen ze zich vooral thuis in buurtsport. Sinds 1996 is dit sportbuurtwerk in Arnhem een structurele

voorziening. Men zou erin slagen allochtone vrouwen, jongeren en kinderen direct te bereiken.

Sportverenigingen zijn weinig betrokken bij activiteiten voor allochtone doelgroepen. Verenigingen geven geen prioriteit aan het bevorderen van de integratie van allochtonen. Het sportbuurtwerk zien de verenigingen bovendien vaak als concurrent op de sportmarkt. Het sport-stimuleringsbeleid heeft inderdaad geresulteerd in het ontstaan van twee min of meer gescheiden sportcircuits. Enerzijds bestaan er de ongeorganiseerde sportgroepjes in de wijk waar veel allochtonen toe behoren, anderzijds is er de georganiseerde sport van de sportverenigingen waar die groep is ondervetegenwoordigd.

In de Arnhemse beleidsstukken worden culturele verschillen als een van de oorzaken aangewezen van de lagere sportparticipatie van allochtonen. Men wijst erop dat veel allochtonen het liefst – net als andere groepen – sporten in de eigen kring van vrienden en bekenden. In deze stukken vormen ze een aandachtsgroep in een breder achterstandsbeleid. «Sport voor allochtonen» is ondergebracht in het sportbuurtwerk omdat deze groep een zwakke sociaal-economische positie heeft. Men acht kennis-making met sport via cursussen en school voor allochtonen nog belangrijker dan dit voor andere Nederlanders is, omdat de eerste groep van huis uit minder met sport in aanraking komt.

Het Arnhemse sport- en welzijnsbeleid is gestoeld op de overtuiging dat sport inburgering bevordert. Verschillende projecten zijn ingegeven door deze overtuiging. Met schoolsportprojecten (JIP) probeert men de jeugd kennis te laten maken met sportverenigingen. In een cursus voor migrantenvrouwen kunnen zij zich bekwamen als zwembegeleidster. In het kader van het grotestedenbeleid is het project «samen leven-samen doen» georganiseerd. Dit project bestaat uit verschillende multiculturele activiteiten – waaronder sportactiviteiten – die moeten dienen om wijkbewoners uit verschillende culturen elkaar te laten ontmoeten en met elkaars cultuur kennis te laten maken. Het beleid is erop gericht allochtone sporters zo snel mogelijk te laten deelnemen aan reguliere activiteiten en zich te doen aansluiten bij algemene sportverenigingen.

Menging in de sport vormt al met al het streven van het Arnhemse beleid. Langs die weg hoopt men ook problemen als criminaliteit aan te pakken en de achterstand in sportdeelname bij o.a. de allochtone groepen weg te nemen.

3.6 Effectiviteit van beleid: onderzoeksresultaten

Evaluatie door het ministerie van VWS (1998)

In De terugblik (1998) van het ministerie van VWS wordt de volgende conclusie ten aanzien van het beleid over de periode 1994–1998 getrokken: Het sportstimuleringsbeleid voor allochtonen heeft getalsmatig een beperkt effect. In plaats van de beoogde integratie lijkt er eerder een tendens tot (verdere) segregatie (p.14).

Inzake de doelgroep allochtonen blijken gemeenten vooral te kiezen voor een integrale benadering waarbij sportprojecten zich richten op inwoners van achterstandswijken. In algemene zin kan gesteld worden dat het beleid gericht op integratie van minderheden in reguliere sportvoorzieningen nog (te) weinig effect sorteert.

Ten slotte zijn de sportparticipatiekansen voor mannen en vrouwen goeddeels gelijk getrokken. Uitzondering vormen echter juist allochtone vrouwen en meisjes.

Gemeentelijk beleid (Duyvendak e.a., 1998)

In een vergelijkend onderzoek naar het beleid op het gebied van sport en integratie in Rotterdam, Den Haag, Arnhem en Eindhoven (Duyvendak e.a., 1998) worden twee hoofdconclusies getrokken:

- Hoewel beleidsmakers op de hoogte zijn van de discrepantie tussen het ideaal van menging en een praktijk van gesepareerde sportbeoefening, zijn zij geen voorstander van expliciete beleidsinitiatieven tot menging in de sport. Separatie in de sport wordt gedoogd, maar niet als wenselijk ervaren. Daarnaast hoopt men dat gesepareerde sportbeoefening slechts een fase is in het emancipatieproces en dus van tijdelijke aard;
- De vraag van veel groepen migranten om gesepareerd te sporten wordt vaak niet gehonoreerd. Men is huiverig om categoriale voorzieningen te treffen.

In gemeentelijk beleid betekent integratie in de sport meestal participatie. Onafhankelijk van het antwoord op de vraag of menging plaatsvindt en of er zich hierbij problemen voordoen, is het de bedoeling dat er door allochtonen in ieder geval wordt geparticipeerd in de sport. We zien vervolgens in alle steden een duidelijke discrepantie tussen de wens tot menging in de sport enerzijds, en de schroom dit met beleidsmaatregelen af te dwingen anderzijds. De enige manier waarop men gemengd sporten lijkt te willen bevorderen is door het weigeren van subsidies voor apart sporten door allochtone groepen.

In alle vier steden onderschrijven de informanten de stelling dat het laagdrempelige karakter van sportactiviteiten maakt dat allochtonen via sport makkelijk te benaderen zijn. Daarom zou via sport een bijdrage kunnen worden geleverd aan het voorkomen van problemen als vandalisme en kleine criminaliteit, voor zover allochtone jongeren hier meer dan gemiddeld bij betrokken zijn. De gemeentelijke overheden proberen gunstige voorwaarden te creëren voor sportbeoefening op buurt- en wijkniveau. Men laat «sport om de sport» steeds meer over aan verenigingen en sportscholen. De gemeenten hanteren sport steeds meer als middel tot het bereiken van buiten de sport gelegen doelen.

Categoriaal sportbeleid is uit de mode. Het beleid is gericht op gemengd sporten en dat gaat niet samen met de gedachte dat emancipatie van allochtone groepen ook wel eens baat zou kunnen hebben bij – of zou kunnen leiden tot – meer apart sporten. Het blijkt echter dat er een blijvende vraag is naar aparte sportvoorzieningen. Evenzeer bestaat er een blijvende «sociale» behoefte onder allochtonen in alle vier de steden om zich apart te organiseren – dit ondanks vaak mislukte eerdere pogingen hiertoe. Aan de wens tot het zich apart organiseren in de sport ligt het bestaan van een gedeelde identiteit, en van een hoge mate van sociale cohesie in deze groepen ten grondslag. Het beleid komt aan deze wensen echter niet of nauwelijks tegemoet.

Eindhoven wil zich profileren als een «sportstad» die de beschikking heeft over fraaie sportterreinen en andere sportaccommodaties. In het beleid is prioriteit gegeven aan de breedtesport, aan «sport voor allen», zoals men dat zelf formuleert. Dit betekent dat allochtone groepen geen extra

aandacht krijgen. Dit geldt ook voor Den Haag. Daar verwacht men zelfs niet veel van sociale integratie door sport. Voor een «verzuiling» in de sport is men echter niet bang. De keuze voor de groep waarin iemand wil sporten wordt aan de sporter zelf overgelaten.

In het Rotterdamse en Arnhemse beleid krijgen kansarme groepen, waaronder allochtonen, bij de organisatie van sportactiviteiten wel extra aandacht. Ook hier probeert men echter net als in de andere steden via sportactiviteiten voor allochtonen te komen tot participatie van allochtonen in reguliere activiteiten.

In het sportbeleid van alle onderzochte steden is de sociale integratie van etnische groepen in de sport een punt van aandacht. Het accent ligt op het bevorderen van participatie in reguliere activiteiten en organisaties. Leidinggevend in de sport en in het sportbeleid onderkennen vaak het bestaan van belemmeringen voor het tot stand komen van integratie in de sport, maar ze willen en/of kunnen niet altijd iets met deze informatie doen. Men is niet van zins substantieel beleid te ontwikkelen waarin allochtone groepen speciale aandacht zouden krijgen, ook niet als men zegt «vraaggericht» te werken.

Sportbeoefening (SCP, 1998)

In de Survey Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen die door het ISEO te Rotterdam in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt uitgevoerd is sinds 1991 gevraagd naar het lidmaatschap van sport- of gezelligheidsverenigingen onder de legaal in Nederland woonachtige Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen (hoofden van huishoudens) in veertien gemeenten. Als referentiegroep is een steekproef onder autochtone hoofden van huishoudens getrokken met een vergelijkbare sociaal-economische positie. De gegevens laten aanzienlijke verschillen zien tussen de onderzochte groepen onderling voor wat betreft sporten in georganiseerd verband. Het blijkt dat de deelname aan verenigingen het minst voorkomt onder Turken en Marokkanen en het hoogst is onder de autochtone bevolking. Leeftijd is hier een factor van invloed, vooral voor de Antillianen: hoe jonger de mensen, hoe groter de kans dat zij in verenigingsverband sporten. Bij gelijke leeftijdsklasse bleef de deelname van allochtonen aan verenigingen aanzienlijk lager dan die van autochtonen. Antillianen vormen hierop echter een uitzondering (SCP, Rapportage Minderheden 1998).

Uit recent onderzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport blijkt dat 65 procent van de Nederlandse bevolking aan sport doet, dat over het algemeen ouderen minder sporten dan jongeren en mannen iets vaker dan vrouwen (VWS Bulletin, juni 2000, p. 16–17). Helaas ontbreken goede landelijke cijfers over sportparticipatie waarbij onderscheid is gemaakt naar etnische achtergrond, leeftijd en sekse. Uit verschillende studies komt, ondanks de moeilijke vergelijkbaarheid, toch een bepaald totaalbeeld naar voren. Het algemene beeld is dat allochtonen in vergelijking tot autochtonen minder in georganiseerd verband sporten. Wat opvalt is dat het leeftijds- en sekseverschil groter is bij allochtonen dan bij autochtonen. Elling zegt hierover het volgende: «Terwijl het leeftijds- en sekseverschil bij autochtonen steeds kleiner wordt sporten allochtone mannen duidelijk meer dan allochtone vrouwen en allochtone jongeren beduidend meer dan allochtone volwassenen en ouderen» (2001).

De grote steden kijken op sommige punten van deelname af van het landelijke beeld. Dit geldt ook voor de Rotterdamse sportsituatie. Zo blijkt

uit gegevens van het COS dat slechts 55 procent van de ondervraagden, tegen 65% landelijk, een of meer sporten beoefent. Wel is de groep veelzijdig, slechts 17 procent van de sporters beoefent maar één enkele sport. Autochtone Nederlanders sporten aanzienlijk vaker dan respondenten met een Marokkaanse of Turkse achtergrond. Rotterdammers met een Surinaamse achtergrond nemen een middenpositie in. Vooral de sportdeelname van de eerste generatie blijft ver achter. De tweede generatie loopt de achterstand echter in. Deze sport gemiddeld zelfs frequenter dan de autochtonen (Rijpma, 2000). Er zijn geen aanwijzingen dat deze Rotterdamse situatie afwijkt van drie andere grote steden (Utrecht, Amsterdam, Den Haag).

Een nadere beschouwing van de vraag naar de mate waarin er al dan niet «etnisch gemengd» wordt gerecreëerd in de vrije tijd, geeft voor wat betreft sportdeelname een interessant beeld. Zo hebben Krouwel en Boonstra het ledenbestand van sportverenigingen nader onder de loep genomen en hun valt op dat allochtone Rotterdammers minder vaak lid zijn van sportverenigingen. Dit verschil is volgens de auteurs reeds op jonge leeftijd aanwezig.

Ondanks de oververtegenwoordiging van autochtone jeugd binnen sportverenigingen zijn de jeugdafdelingen van algemene sportverenigingen nog tamelijk «gemengd» (Krouwel en Boonstra, 2001; Janssens en Bottenburg, 1999). Algemene verenigingen herbergen in verhouding zelfs meer allochtone jeugd dan allochtone verenigingen. Een beperkte keuzevrijheid speelt hierbij mogelijk een rol: veel allochtone voetbalclubs kennen bijvoorbeeld geen jeugdafdeling. Menging van etnische groepen in de sport blijkt sterk leeftijdsgebonden te zijn.

Uit onderzoek blijkt dat er onder veel allochtonen op latere leeftijd dus een duidelijke voorkeur is voor «onder elkaar» sporten. Dit is ook zichtbaar in het ledenbestand van allochtone verenigingen. Dit bestaat vaak in meerderheid uit mannen van één etnische groep, met slechts een klein aantal leden uit een andere allochtone groep. In de buurtsport is een zelfde patroon zichtbaar. Hier ligt het percentage allochtonen dat deelneemt aan de activiteiten gemiddeld tussen de 70 en 95 procent. Het sporten in de buurt is overduidelijk het terrein van de Marokkaanse en Turkse jongeren. Binnen sportverenigingen is volledige homogeniteit evenwel zeldzaam. Het overgrote deel van de ondervraagden (bijna 90 procent) sport in georganiseerd verband in een club waar ook mensen van een andere etniciteit en/of nationaliteit lid van zijn.

Participatie in vrijetijdsorganisaties in 1994 en 2000
(Van Daal 2001; Krouwel en Boonstra, 2002)

Van Daal (2001)

In 2000 was er onder allochtonen een lagere participatie binnen georganiseerde vrijetijdsverbanden dan onder autochtonen. Waar bijna 70% van de autochtonen participeerde, was dat bij Surinamers 47%, bij Antillianen 32%, bij Kaapverdianen 42%, bij Turken 37% en bij Marokkanen 34%. Tussen 1994 en 2000 is bij allochtonen de participatie in georganiseerde verbanden significant afgenomen. Uit nadere inspectie van de resultaten bleek dat de teruggang bij deze categorieën vooral werd veroorzaakt door afgenomen participatie binnen religieuze organisaties. Toch was in 2000 de participatie van allochtonen in religieuze organisaties nog steeds hoger dan die van autochtonen. Allochtonen, vooral Antillianen, Turken en Marokkanen, participeerden in 2000 veel minder dan autochtonen in sportorganisaties. Waar 30% van de autochtonen betrokken is geweest bij een sportorganisatie, was dat bij allochtonen 10% of minder. Sinds 1994 is

de participatie van allochtonen in sportorganisaties zeker niet groter geworden. Ook in overige algemene organisaties en overige etnische organisaties participeerden in 2000, net als in 1994, relatief weinig allochtonen. Waar 44% van autochtonen in overige algemene organisaties participeerde, was dat bij allochtonen steeds minder dan 10%. Bij geen der bevolkingsgroepen participeerde meer dan 4% in zelforganisaties.

Krouwel en Boonstra (2001)

Krouwel en Boonstra (2001) constateren in hun analyse dat over het geheel genomen de kwantitatieve verschillen in participatie tussen etnische groepen en tussen etnische groepen en autochtonen gering zijn. Zij stellen vast dat de allochtonen niet zozeer minder deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten, maar vooral *andere* activiteiten ondernemen in de vrije tijd dan autochtone Nederlanders: «Er bestaan participatieverschillen tussen de diverse groepen, maar het zijn niet de autochtonen die consistent het meest actief zijn. Als we de vrijwilligersactiviteiten uitsplitsen naar type activiteit dan blijkt verrassend genoeg dat met name binnen levensbeschouwelijke organisaties (moskee en kerk), culturele en politieke organisaties, allochtonen vaker actief zijn dan autochtonen. Bij het gebruik van sociaal-culturele voorzieningen is er uitsluitend bij podiumkunsten sprake van een duidelijke oververtegenwoordiging van de autochtone populatie». (Krouwel en Boonstra, 2001). Ook bij deelname aan Rotterdamse festivals en evenementen zijn er verschillen in de participatiepatronen tussen etnische groepen en autochtone Nederlanders. Zo nemen aan festivals en evenementen Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en Surinaamse Rotterdammers juist vaker deel dan autochtone Rotterdammers, de tweede generatie nog meer dan de eerste generatie, is het Dunyafestival vooral favoriet bij de Turken en Marokkanen en het Zomercarnaval bij de Surinamers. Bij het gebruik van buurtvoorzieningen en het bezoek aan horecagelegenheden zijn de kwantitatieve verschillen tussen allochtonen en autochtonen in de regel niet erg groot. Al worden wijkvoorzieningen in de regel meer bezocht door allochtonen dan door autochtonen.

Vrijwilligerswerk in 1994 en 2000 (Van Daal, 2001)

In 2000 laten allochtonen, net als in 1994, veel lagere percentages zien waar het gaat om het doen van vrijwilligerswerk. Waar 38% van de autochtonen in een periode van 12 maanden wel eens vrijwilligerswerk had verricht, was dat bij allochtonen 5% (bij Marokkanen) en 12% (bij Surinamers). Er doen zich hier bij geen van de bevolkingsgroepen significante verschillen voor tussen inzet voor vrijwilligerswerk in 1994 en 2000. In religieuze organisaties is er onder autochtonen, zeker gezien hun relatief lage participatie, een relatief grote inzet voor vrijwilligerswerk. Allochtone participanten in zelforganisaties doen daar relatief vaak ook vrijwilligerswerk. Niet duidelijk is of allochtonen, wanneer ze eenmaal deelnemer zijn in sportorganisaties en overige algemene organisaties, minder participeren dan autochtonen. Mogelijk is het feit dat er zo weinig allochtone vrijwilligers zijn vooral het gevolg van hun lage participatie en niet van een ontbrekende bereidheid om als vrijwilliger mee te helpen.

Participatie en vrijwilligerswerk bij de eerste en tweede generatie (Van Daal, 2001)

Tussen beide generaties zijn er geen significante verschillen in de mate waarin in 2000 werd geparticipeerd in georganiseerd verband. De tweede generatie participeerde echter significant minder in religieuze organisaties

dan de eerste. Onder Surinamers participeerde de tweede generatie significant vaker in sportorganisaties en overige algemene organisaties, en lijkt de tweede generatie zich ook (maar niet-significant) wat meer te hebben ingezet voor vrijwilligerswerk. Ook bij andere groepen allochtonen lijkt de tweede generatie wat meer geneigd om in deze organisaties te participeren en vrijwilligerswerk te doen. Het gaat echter steeds om relatief lage percentages participanten en vrijwilligers. Onder de tweede generatie was de participatie in overige etnische organisaties en inzet voor vrijwilligerswerk net als onder de eerste betrekkelijk laag.

Participatie en vrijwilligerswerk in relatie tot achtergrondkenmerken (Visser, 1997; Van Daal, 2001)

Visser (1997)

Uit een onderzoek naar de besteding van de vrije tijd in de gemeente Rotterdam blijkt dat allochtonen in het algemeen veel minder deelnemen dan autochtonen aan georganiseerde vrijetijdsactiviteiten, waaronder sport. Verder blijkt dat vrouwen relatief weinig sporten in vergelijking met mannen. Allochtone vrouwen in het bijzonder zijn ondervertegenwoordigd in de Rotterdamse sport.

Van Daal (2001)

Onder Turken en Marokkanen was de participatie in vrijwilligersactiviteiten van mannen hoger dan die van vrouwen. Onder de andere allochtone groeperingen lijkt de participatie van vrouwen wat hoger. In beide gevallen waren verschillen in participatie binnen religieuze organisaties hiervoor verantwoordelijk. Verder waren er niet veel significante verschillen tussen mannen en vrouwen in participatie en het doen van vrijwilligerswerk. Onder Kaapverdianen participeerden veel meer mannen dan vrouwen binnen sportorganisaties. Verschillen tussen groeperingen in gemiddeld opleidingsniveau liggen niet ten grondslag aan de afstand tussen allochtonen en autochtonen in de mate waarin men vrijwilligerswerk deed. Overigens lijken hoger opgeleiden onder allochtonen, net als onder autochtonen, vaker de neiging te hebben om zich in te zetten voor vrijwilligerswerk.

Zowel onder autochtonen als onder allochtonen werd relatief vaak vrijwilligerswerk gedaan door mensen die regelmatig godsdienstige bijeenkomsten bezoeken. Het ging echter grotendeels om vrijwilligerswerk in religieuze organisaties.

Zelforganisaties (Van Daal 2002)

Uit een recent onderzoek naar zelforganisaties in opdracht van het Fonds 1818 blijkt dat de meeste zelforganisaties zich richten op het leven en «overleven» binnen de Nederlandse samenleving. Daarbij hebben ze zowel belangstelling voor hun eigen achtergrond als voor de Nederlandse samenleving. Belangenbehartiging van de eigen groep is meestal een centrale doelstelling. In veel gevallen wordt in dat kader ook hulp geboden aan landgenoten. Voor de achterban zijn de activiteiten die zijn opgezet vanuit de eigen culturele achtergrond aantrekkelijk. Het gaat hier soms om traditionele cultuuruitingen op het gebied van dans en muziek die ook in het land van herkomst worden vertoond. Het gaat verder om interculturele activiteiten, waarbij bijvoorbeeld vermenging plaatsvindt met de Nederlandse cultuur. Van belang is dat er vaak gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een nieuwe identiteit, in dialoog met andere partijen in de samenleving. Daarmee wordt in feite gewerkt aan culturele innovatie.

Voorlopige adviesraad voor Openluchtrecreatie (1993)

Aan dit onderzoek ligt een adviesvraag van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ten grondslag. Het onderzoek (op basis van een uitgebreide literatuurstudie en gebruikmakend van secundaire onderzoeksbevindingen) had als doel antwoord te geven op een viertal vragen, te weten: welke activiteiten ondernemen in steden woonachtige Turken en Marokkanen in de openlucht en welke gevolgen heeft deze vraag voor het aanbod aan recreatiegebieden en «voorzieningen»? Welke activiteiten zouden in steden woonachtige Turken en Marokkanen willen ondernemen en waarom doen ze het niet? Tonen de antwoorden op deze vragen de noodzaak van een «openluchtrecreatiebeleid» voor Turken en Marokkanen aan en zo ja, hoe kan het beleid hierop inspelen? De Voorlopige Adviesraad voor Openluchtrecreatie constateert dat het onderscheid tussen woning/woonerf en openbare ruimte minder eenduidig is bij Turkse en Marokkaanse gezinnen dan bij autochtone gezinnen. Er zou sprake zijn van een vloeiende overgang van privé naar openbaar. De Voorlopige Adviesraad voor Openluchtrecreatie constateert verder dat de openbare ruimte voor allochtonen vooral een ruimte is om familie en mensen uit dezelfde etnische groep te treffen. De autochtonen trekken er op uit naar recreatiegebieden, strand/zee/duin en overige landschappen. Deze vorm van recreatie buiten de stad blijkt weinig populair onder allochtone groepen. Groen in de woonomgeving, zoals parken en speelveld, worden wel frequent bezocht door allochtonen, en dan met name Turkse en Marokkaanse groepen (gezinnen). Zo blijkt op werkdagen het buurtpark, dicht bij de woonomgeving, te functioneren als plek waar met name Turkse gezinnen aan het eind van de dag samenkomen.

Hooghiemstra (1995)

Er blijken duidelijke verschillen te zijn tussen het gebruik van openbare ruimte tussen jongens en meisje, mannen en vrouwen. Hooghiemstra spreekt in haar onderzoek Culturele begrenzings? van een ruimtelijke seksescheiding tussen Turkse en Marokkaanse jongens en meisjes: Turkse en Marokkaanse meisjes zijn oververtegenwoordigd in activiteiten die dicht bij huis zijn gesitueerd en ondervertegenwoordigd in openbare activiteiten. Je zou kunnen zeggen dat Turkse en Marokkaanse meisjes slechts beperkt opgroeien in een Nederlandse omgeving» (Hooghiemstra, 1995, p. 47). Voor Turkse en Marokkaanse kinderen en jongeren is de buurt een vanzelfsprekende plaats om te recreëren. Zij richten zich over het algemeen meer op plekken en voorzieningen in de directe woonomgeving dan op recreatiegebieden buiten de stad. Marokkaanse en Turkse jongens gaan wel verder van huis, terwijl voor Turkse en Marokkaanse kinderen de openbare ruimte beperkt blijft tot de straat voor het huis. Turkse en Marokkaanse kinderen spelen dan ook relatief vaker en op jongere leeftijd dan autochtone Nederlandse kinderen zonder begeleiding op straat.

Jongeren in Bos en Lommer en hun tijdsbesteding (Oud e.a., 2000)

Het onderzoek geeft informatie over de daadwerkelijke en gewenste vrijetijdsbesteding van 13–16 jarigen in het stadsdeel Bos en Lommer in Amsterdam. Rond driekwart van de jongeren zegt aan sport te doen, in vergelijking met ongeveer 90% in de leeftijd van 12 tot 15 jaar op landelijk niveau. Er zijn grote verschillen tussen de deelname van meisjes en jongens. Bij de negentien onderzochte sporten scoren meisjes alleen bij

schaatsen en skaten hoger dan de jongens. Zwemmen, voetballen en basketballen blijken de sporten te zijn die het meest geïndustrialiseerd worden. Veel jongeren gebruiken waarschijnlijk de openbare ruimte om te voetballen of basketballen. De belangstelling voor voetballen is groot onder alle groepen: Turken, Marokkanen, Surinamers en Nederlanders maar vooral onder de jongeren uit andere niet-geïndustrialiseerde landen. Ongeveer een kwart van de jongeren in Bos en Lommer zegt in georganiseerd verband te sporten versus 60% op landelijk niveau. Er zijn significante verschillen tussen de seksen en op basis van etniciteit voor de mate betreft waarin men georganiseerd sport. Georganiseerd sporten komt het minst vaak voor bij Turkse en Marokkaanse jongeren. Wanneer dit het geval is, gaat het vooral om een voetbalclub of een club voor vechtsport of verdedigingssport.

De meeste Nederlandse jongeren besteden hun vrije tijd vooral buiten het stadsdeel terwijl allochtone jongeren vooral binnen de grenzen van het stadsdeel uitgaan. Er bestaan verschillen tussen de etnische groepen in de manier waarop zij hun vrije tijd besteden. Surinaamse jongeren gaan vaker naar vrienden/vriendinnen of bezoeken een disco of feest. Bij de Turkse jongeren zijn vooral bezoeken van het buurthuis en activiteiten in de natuur populair. Marokkaanse jongeren melden dat zij in hun vrije tijd relatief vaak hulp bieden in het huishouden.

Elling (2001)

Aan het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek deden onder ongeveer 1000 jongens en meisjes mee tussen de 14 en 20 jaar in de steden Tilburg en Amsterdam. Ook zijn er diepte-interviews gehouden met 29 leerlingen. In de interviews stond de sportdeelname en de beeldvorming over sport, sekse en etniciteit in relatie tot omgangsvormen in sociale netwerken centraal. Uit dit onderzoek blijkt dat groepen ongetrouwde jongens de meeste vrijheid genieten en zich vrij bewegen in de eigen woonwijk en daarbuiten. Voor deze groep is de buurt een belangrijke ontmoetingsplek. Meer dan autochtone jongeren zijn zij te vinden in buurten en op pleinen in de wijk. De openbare ruimte is voor allochtone groepen, en dan met name Turkse en Marokkaanse groepen, een ruimte om vrienden, familie of gelijkgezinden te treffen. Elling laat in haar onderzoek «Sport verbroedert, praktijk of mythe» (2001) zien dat de buurt voor allochtonen een belangrijkere vindplaats is voor vrienden dan voor autochtone leeftijdgenoten. Dit toont aan dat de betekenis van openbare ruimte voor (sommige) allochtone groepen duidelijk verschilt van die van autochtone Nederlanders.

Jókövi (2000, 2001)

Uit onderzoek van Jókövi (2001) blijkt dat de overeenkomsten in het gebruik van openbare ruimte tussen allochtonen en autochtonen groter zijn dan de verschillen. Zowel allochtonen als autochtonen ondernemen in de openbare ruimte buitenshuis hoofdzakelijk dezelfde activiteiten. Veelvuldig ondernomen activiteiten zijn winkelen, stedelijk uitgaan, wandelen en sporten. Alleen picknicken en barbecuen in de openbare ruimte springt eruit als iets dat gewoon is voor allochtonen, maar relatief ongebruikelijk onder autochtone Nederlanders. Andere activiteiten die meer worden ondernomen door allochtonen dan door autochtonen zijn: bezoek aan speeltuin en speelveld in de buurt en het winkelen in de binnenstad. Vooral gehuwde Turkse en Marokkaanse vrouwen gaan vaak in groepjes met hun kinderen te voet naar een park of speeltuin in de buurt.

Het lijkt dat niet zozeer de verschillen in *wat* men precies doet in de vrije tijd interessant zijn, maar veel meer met *wie* men deze activiteiten

onderneemt. Zo blijken de meeste Turken, Marokkanen en Creolen hun tijd door te brengen in gezelschap van familieleden en of vrienden met dezelfde etnische achtergrond. Ook Schmeink (1998) en de Voorlopige Adviesraad voor Openluchtrecreatie (1993) constateren dat de openbare ruimte voor allochtonen vooral een ruimte is om familie en mensen uit dezelfde etnische groep te treffen.

Als we kijken naar activiteiten die men in de vrije tijd buiten de stad onderneemt, dan blijken er duidelijke verschillen te bestaan in de vrijetijdspatronen tussen allochtonen en autochtonen. Uit onderzoek van Jókövi (2000, 2001) blijkt dat er drie activiteiten zijn waaraan autochtonen veel meer deelnemen dan (sommige) allochtone groepen. De autochtonen trekken er op uit naar recreatiegebieden, strand/zee/duin en overige landschappen. Deze vorm van recreatie buiten de stad blijkt maar weinig populair onder allochtone groepen. Jókövi (2001) toont aan dat de tweede generatie allochtonen al een meer Nederlands patroon volgt. Het bezoek aan terrassen in de binnenstad, aan stadsparken, recreatiegebieden, strand/zee/duin en aan overige landschappen buiten de stad is veelvuldiger dan onder de eerste generatie. Wel ligt de deelname van de tweede generatie aan deze activiteiten nog steeds lager dan die van de autochtonen. In ditzelfde onderzoek constateert zij dat voor drie vrijetijdsactiviteiten geldt dat allochtonen die hun vrije tijd buitenshuis doorbrengen met autochtone Nederlanders, deze allochtonen net als de autochtonen meer deelnemen aan de betreffende activiteiten dan andere allochtonen. De activiteiten zijn: bezoek aan recreatiegebieden, bezoek aan strand/duin/zee en bezoek aan terrassen in de binnenstad. Jókövi zegt hier over: «Het is niet duidelijk of de vrijetijdsbesteding in de openbare ruimte hierbij leidt tot contact met autochtonen, of dat het contact met autochtonen leidt tot het vrijetijdsgedrag» (Jókövi, 2001, p. 10).

VRIJETIJSBESTEDING IN OPENBARE GELEGENHEDEN: VERENIGINGEN, PUBLIEKE GEBOUWEN, HORECA

Huls (1997)

Huls constateert in het CBS-rapport Allochtonen in Nederland (1997) dat allochtone bevolkingsgroepen minder deelnemen aan culturele en maatschappelijke activiteiten dan de autochtone bevolking: «Ruim 70% van de allochtone doelgroepenbevolking neemt deel aan een of andere vorm van maatschappelijke activiteit, terwijl dit bij de autochtonen zo'n 90% is. Allochtonen van 25 jaar en ouder met een laag opleidingsniveau die in de grote stad wonen, zijn maatschappelijk inactiever». Er blijkt dus ook verschil te zijn in de maatschappelijke participatie tussen de grote steden en de rest van Nederland. Over het algemeen geldt dat hoe groter de gemeente is, hoe meer men deelneemt aan allerlei vormen van maatschappelijke activiteiten. Dit komt onder andere door het feit dat in grote steden het aanbod van culturele activiteiten groter is dan in de kleinere gemeenten. Voor de allochtone doelgroepen woonachtig in grote steden gaat dit echter niet op, daar is het percentage juist lager. Met andere woorden: allochtonen in grote steden zijn maatschappelijk inactiever dan allochtonen die in kleinere gemeenten wonen (minder dan 100 000 inwoners).

Jókövi (1999)

Onderzoek van Jókövi (1999) laat zien dat vooral allochtone vrouwen minder vaak horecagelegenheden (restaurants, cafés, discotheek) bezoeken. Het bezoek aan gelegenheden zoals cafés en discotheken loopt ook bij mannen na het huwelijk en de komst van kinderen sterk terug,

terwijl het bezoek aan eigen gelegenheden lijkt toe te nemen. Bovendien wordt meer tijd met het huisgezin doorgebracht. Deze ommekeer gaat vaak gepaard met een herwaardering van de eigen cultuur en de islam, die de gerichtheid op de eigen groep versterkt (Krouwel en Boonstra, 2001). Ongehuwde etnische jongeren komen minder dan volwassen getrouwde mannen in koffiehuisen. Van coffeeshops die zich specifiek op jongeren richten, maken zij wel veelvuldig gebruik. (Voorlopige adviesraad, 1993).

VRIJETIJSBESTEDING IN HUIS (SCHMEINK, 1998; RIJPM, 2000)

Bij de besteding van vrije tijd in huis blijken er bij allochtone groepen grote verschillen te bestaan tussen mannen en vrouwen. Zo zijn vrouwen meer in huis te vinden dan mannen (Schmeink, 1998). Het huwelijk en het krijgen van kinderen zijn variabelen die over het algemeen de oriëntatie binnenshuis versterken. Zo brengen gehuwden meer avonden thuis door dan ongehuwden, dit geldt zowel voor de vrouw als de man. Als het gaat om de buitenhuiselijkheid van ongehuwden zijn de verschillen tussen laaggeschoolde autochtone Nederlandse jongens en allochtone jongens niet zo groot. Toch zijn de autochtone jongeren gemiddeld genomen meer van huis weg dan allochtone jongeren. De verschillen tussen autochtone en allochtone meisjes zijn veel groter. Vooral voor Turkse en Marokkaanse meisjes geldt dat ze veel tijd in huis doorbrengen.

Een meer specifieke analyse van Rijkman over Rotterdam laat zien dat de tweede generatie Turken, Marokkanen en Surinamers net als de autochtonen vooral veel interesse vertoont voor de commerciële televisie, terwijl de eerste generatie vooral naar de zender uit het land van herkomst kijkt. Ten aanzien van de geschreven media zijn grotere onderlinge verschillen te ontdekken. Zo lezen vooral de Turken «eigen» kranten. De tweede generatie leest daarnaast vooral het AD, de Metro en de Spits. Dagbladen worden met name gelezen door Surinamers. Surinamers vertonen in het algemeen overeenkomstig leesgedrag met autochtone Nederlanders (Rijkman, 2000). Wat betreft het huren van een video in Rotterdam, vooral een aangelegenheid van de tweede generatie, zijn de verschillen tussen allochtonen en autochtonen klein. Dit in tegenstelling tot het gebruik van PC en Internet. Uit onderzoek van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek komt naar voren dat het gebruik van PC en Internet nog geen gemeengoed is onder allochtonen, hoewel de tweede generatie deze achterstand snel lijkt in te lopen. Landelijke cijfers van het CBS (1997) laten zien dat het kijk- en luistergedrag tussen etnische groepen en etnische groepen en autochtonen kwantitatief gezien nagenoeg gelijk is. De verschillen blijken vooral te zitten in waar men naar kijkt of wat men leest, de frequentie blijkt veel minder van belang. Een uitzondering op de regel blijkt het kijken en luisteren naar klassieke muziek; hier kijken en luisteren allochtonen veel minder naar op tv, radio en cd (CBS, 1997).

VRIJETIJSBESTEDING JONGE VLUCHTELINGEN (KRUISWIJK, 1999)

Het onderzoek geeft informatie over de vrijetijdsbesteding van jonge vluchtelingen in de leeftijd van 6 tot 16 jaar. De activiteiten die jonge vluchtelingen in hun vrije tijd met name binnenshuis ondernemen verschillen niet zoveel van de activiteiten van andere jeugdigen, waarbij sommige activiteiten meer sekse- en leeftijdsgebonden zijn. Bij de

activiteiten buitenshuis valt op dat de jongens vaker dan de meisjes buitenshuis verblijven. Wel gaan meisjes vaak winkelen en op familiebezoek.

Als gekeken wordt naar de vrijetijdsbesteding van de geïnterviewde jonge vluchtelingen dan lijken er op het eerste gezicht weinig verschillen te zijn met de vrijetijdsbesteding van andere jeugdigen. Het gaat om kinderen die al langere tijd in Nederland wonen. Zij spelen, gaan met anderen om en zitten op school.

Uit het onderzoek komt naar voren dat jonge vluchtelingen in hun vrije tijd zowel optrekken met Nederlandse en allochtone leeftijdsgenoten als met jonge vluchtelingen. Tevens komt naar voren dat jonge vluchtelingen een sterke behoefte hebben om met leeftijdsgenoten op te trekken die eenzelfde culturele achtergrond hebben. De taallessen blijken voor de jonge vluchtelingen ook aantrekkelijk omdat zij daar leeftijdsgenoten kunnen ontmoeten. Zelforganisaties van vluchtelingen spelen een cruciale rol bij de invulling van deze ontmoetingsfunctie. Sommige zelforganisaties organiseren specifieke activiteiten voor de jeugdigen. In vergelijking met twee landelijke onderzoeken naar de tijdsbesteding van jongeren blijkt dat Nederlandse jeugdigen vaker lid zijn van een (sport-) vereniging dan de jonge vluchtelingen, namelijk 65% tegenover 44%. Als gekeken wordt naar sekse dan blijken meisjes minder vaak deel te nemen dan jongens. Zij willen wel graag lid worden, vooral van sportverenigingen. Het percentage dat de deelname van jonge vluchtelingen aan verenigingen weergeeft, lijkt meer in de buurt te komen van de percentages die in onderzoeken naar de vrijetijdsbesteding van allochtone kinderen naar voren komen.

Jonge vluchtelingen zijn slecht op de hoogte van het aanbod van het Nederlandse jeugd- en jongerenwerk. De onbekendheid brengt ook met zich mee dat ouders van jonge vluchtelingen het idee hebben dat deelname een slechte invloed zal hebben op hun kinderen (de vrijere omgang tussen jongens en meisjes, alcoholen drugsgebruik en crimineel gedrag).

HET BEREIK VAN DE KUNSTEN (DE HAAN & KNULST, 2000)

Uit een onderzoek van het SCP (De Haan & Knulst, 2000) naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende en podiumkunsten sinds de jaren zeventig blijkt dat het bereik van de kunsten onder allochtonen kleiner is dan onder autochtonen. Dat geldt voor het bezoek aan culturele instellingen, maar ook voor het beoefenen van kunstvakken en in sterkere mate voor de beoefening in verenigingsverband en het volgen van lessen in kunsteducatieve instellingen. Vooral Turken of Marokkanen worden zeer weinig aangetroffen bij ondersteunende voorzieningen zoals cursussen en amateurverenigingen. Surinamers en Antillianen blijven op dit punt ook achter, maar niet in die mate. Ook onder de klandizie van galeries en kunstuitleencentra bevinden zich nauwelijks Marokkanen of Turken. Surinamers en Antillianen komen al wat vaker, maar wel minder dan autochtonen. In veel gevallen kan een uitzondering gemaakt worden voor Nederlands-Indische mensen. Deze groep komt zelfs relatief vaak in kunstmusea en galeries en heeft ook meer dan gemiddeld belangstelling voor kunstuitleen en kunst aankoop. Voor een groot deel hangt de achterstand in de participatie onder allochtonen samen met andere achtergrondkenmerken, met name opleidingsniveau. Ook voor autochtonen geldt dat lager opgeleiden minder in de culturele wereld participeren en dat hierin in de loop van de tijd ondanks veel overheidsbeleid weinig veranderd is. De moeite om achterstanden weg te werken, zal voor allochtonen niet anders zijn. Toename van de cultuurparticipatie

van allochtonen is in zekere zin een onderdeel van een breder emancipatieproces. Door deelname aan hogere vormen van onderwijs zullen ook allochtonen in staat gesteld worden om culturele competentie te verwerven die voor de appreciatie van kunst en cultuur nodig is. In dat geval kan sociale mobiliteit hand in hand gaan met culturele mobiliteit. Het kan echter volgens de onderzoekers van het SCP wel enkele generaties duren voordat het zover is.

Literatuur

Ahmad, A. en K. Breunissen (1980). Huisvesting van Surinamers in Nederland. In: R. Spreekmeester en V. Evers. *Huisvesting van etnische minderheden*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Algemene Rekenkamer (2001). *Grotestedenbeleid*. (Tweede Kamer 2000–2001, 27 650, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Amse, A. en W. Faessen (2000). Allochtonen en hun woonsituatie. In: *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Beaujon, E. (1986). *Minderhedensport in perspectief, literatuurstudie*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Beckhoven, E. van en R. van Kempen (2002). Effecten van herstructurering op de buurt. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jrg. 56, nr. 9, pp. 26–32.

Berkel, R. van, A. Brand en J. Maaskant (1996). *Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd*. Utrecht: Van Arkel.

Bolt, G. (2001). *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bolt, G. en R. van Kempen (2000). Concentratie en segregatie in Nederlandse steden. In: R. van Kempen, P. Hooimeijer, G. Bolt, J. Burgers, S. Musterd, W. Ostendorf en E. Snel. *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum.

Bottenburg, M. en C.J.M. Schuyt (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem: NOC*NSF.

Bovenkerk, F., K. Bruin, L. Brunt en H. Wouters (1985). *Vreemd volk, gemengde gevoelens: etnische verhoudingen in een grote stad*. Amsterdam/Meppel: Uitgeverij Boom.

Brassé, P. (1985). *Jonge migranten en hun vrije tijd. Het sporten vrijetijdsgedrag van jonge Turken en Marokkanen in Eindhoven en Dordrecht*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Instituut voor sociale geografie, publicatie nummer 15.

Breebaart, M., Musterd, S. en W. Ostendorf (1996). *Etnische segregatie en beleid. Een internationale vergelijkend onderzoek*. Amsterdam: AME.

Campbell, H.W. (2001). *Vrijetijdsbesteding en culturele diversiteit. Vizion op cultuurparticipatie, openluchtrecreatie en sport*. Rotterdam: Stimulans.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1986). *De leefsituatie van Turken en Marokkanen in Nederland 1984. Deel 1. Eerste uitkomsten*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)(1996). *Sociaal-culturele berichten 1996–3*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Plan Bureau (2000). *Op weg naar een actiever grotestedenbeleid*. Den Haag, Centraal Plan Bureau Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1989). *Stadsvernieuwing en etnische minderheden vier jaar later*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1999). *Tweede vervolgmeting monitoring statushouders; huisvesting, verhuizingen en verhuis-motieven, Eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Daal, H.J. van (2002). *Geef ze de ruimte. Een onderzoek naar zelforganisaties van allochtonen, gemeentelijk integratiebeleid en mogelijkheden voor donatiebeleid van Fonds 1818*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dagevos, J.M. (2001). *Perspectief op integratie: over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Dekker, S. en C.A Verstrate (1992). *Het Amsterdamse bos als recreatiegebied. Een onderzoek onder bezoekers van enkele voorzieningen in het Amsterdamse Bos*. Amsterdam: Stichting BRON.

Dieleman F. en R. Nijstad. (1997). Eenzijdige bevolking in sociale huursector vooral probleem buiten grote steden. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, nr. 7.

Doorn, J. A. A. van (1955). *Wijk en stad: reële integratiekaders? Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*. 17 december 1955, Amsterdam: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk.

Duyvendak, J.W. en A. Krouwel (1999). Sportbeoefening van immigranten. De kloof tussen wens en werkelijkheid. *Vrijtijdsstudies*, nr. 4, p. 25–46.

Duyvendak, J.W., A. Krouwel, N. Boonstra en R. Kraaijkamp (1998). «Mengen moet! Sport en de belofte van een multicultureel Nederland». *Vernieuwing, Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding*, jrg. 57, nr. 9/10, p. 31–34.

Duyvendak, J., G. Engbersen, E. Snel en F. Spierings (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak, J.W. e.a.(1998). *Integratie door sport? Een onderzoek naar de gemengde en ongemengde sportbeoefening van autochtonen en allochtonen*. Rotterdam: Bestuursdienst Rotterdam.

Elling, A. (2001). *Sport verbreedert, praktijk of mythe? Waarden en normen in de sport deel II*. Arnhem: NOC*NSF.

Elling, A. (2002). «Ze zijn er [niet] voor gebouwd». *In- en uitsluiting in de sport naar sekse en etniciteit*. Nieuwegein, Arko Sports Media.

Elling, A. en P. De Knop (1999). De sociaal-integrerende functie van sport: een kwestie van interpretatie?. In: *Beleid en Maatschappij*, 25/4: 215–228.

G4 en Ministerie van VROM (1996). *De gedifferentieerde stad, gezamenlijke rapportage van de vier grote steden en het Rijk*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Gemeente Arnhem (1994). *Jaarverslag sportstimulering*. Arnhem: Dienst Cultuur, Educatie, Welzijn en Sport.

Gemeente Arnhem (1997). *Van sportstimulering naar sportontwikkeling*. Arnhem: Dienst Cultuur, Educatie, Welzijn en Sport.

Gemeente Den Haag (1995). *Sturen op doelen. Vertrekpunten voor sport, zorg en welzijn*. Den Haag: gemeente Den Haag.

Gemeente Eindhoven (1993). *Eindhoven sportstad*. Eindhoven: gemeente Eindhoven.

Gemeente Eindhoven (1996). *Nieuwsbrief buurtaanpak*. Eindhoven: Stichting O en O.

Gemeente Eindhoven (1997). *Nieuwsbrief buurtaanpak*. Eindhoven: Stichting O en O.

Gemeente Eindhoven (1997). *Nieuwsbrief Eindhoven in beweging*. Eindhoven: gemeente Eindhoven.

Gemeente Eindhoven (1998). *Nieuwsbrief Eindhoven in beweging*. Eindhoven.

Gemeente Rotterdam (1978). *Rotterdam in beweging*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (1991). *De nieuwe Rotterdammers: facetbeleid culturele minderheden in de jaren '90*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (1992). *Communiceren met nieuwe Rotterdammers*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (1994). *Collegeprogramma Werk en Veiligheid*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (1996). *Werk en veiligheid nog steeds bovenaan*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (1997). *Minderhedennota, effectief allochtonenbeleid*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (1998). *Collegeprogramma: Met raad en daad*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Gerrichhauzen, L. (2001). *De dynamiek in de ordening van de volkshuisvesting*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Gramberg, P. (2000). De invloed van de buurt op schoolloopbanen. *Agora*, nr. 3, pp. 20 – 21.

Haan, J. de en W. Knulst (2000). *Het bereik van de kunsten. Een onderzoek naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende en podiumkunsten sinds de jaren zeventig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hettema, E. van (1995). *Sportdeelname van allochtone meisjes*. Scriptie, Rijksuniversiteit Groningen. S.I.: s.n.

Hooghiemstra, E. (1995). Culturele begrenzingsen? Het ruimtegebruik van Turkse en Marokkaanse scholieren in Nederland. *Vrije tijd en samenleving*, jrg. 13, nr. 3-4, p. 29-50.

Hoogsteder, M.H.H. en S. Schalk-Soekar (2001). *Allochtonen over Nederlan(ders) in 2001. Onderzoek naar opvattingen van migrantengroepen in Nederland over de multiculturele samenleving*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.

Hooft, J. (1987). *De sportdeelname van etnische minderheidsgroepen*.

Huis, L. van en J. Nicolaas (2000). Allochtonen en hun verhuisgedrag. In: *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Huis, L. van (2001). Spreiding van niet-westerse allochtonen over Nederland. In: *Allochtonen in Nederland, 2001*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Huls, F.W.M. (1997). Allochtonen en maatschappelijke participatie. In: *Allochtonen in Nederland 1997*. Voorburg: CBS.

Jansen J. (2000). *Ergens anders onderdak: een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederlands, 1945 -1995*. Leiden: Universiteit Leiden

Jókövi, E.M. (1999). Vrijtijdsbesteding van de 1e en 2e generatie Turken, Marokkanen en Surinamers. *Vrijtijdsstudies*, nr. 4, p. 47-61.

Jókövi, E.M. (2000). *Vrijtijdsbesteding van allochtonen en autochtonen in de openbare ruimte. Een onderzoek naar de relatie met sociaal-economische en etnische culturele kenmerken*. Wageningen: Alterra.

Jókövi, E.M. (2000). *Recreatie van Turken, Marokkanen en Surinamers in Rotterdam en Amsterdam. Een verkenning van het vrijetijdsgedrag en van de effecten van de etnische cultuur op de vrijetijdsbesteding*. Wageningen: Alterra.

Jókövi, E.M. (2001). *Beleidsaanbevelingen en samenvatting uit het rapport: Vrijtijdsbesteding van allochtonen en autochtonen in de openbare ruimte. Een onderzoek naar de relatie met sociaal-economische en etnisch-culturele kenmerken*. Wageningen: Alterra.

Keune, C., N. Boonstra en A. Overgaag (2002). *Mijn vrienden ken ik van de straat. Vrijtijdsbesteding van jonge Turken en Marokkanen in de openbare stedelijke ruimte*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kleinhans R., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Rotterdam/Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam/Ministerie VROM.

Kleinhans, R. en H. Kruythoff (2002). *Herstructurering: in het spoor van vertrekkers*. Utrecht/Den Haag: DGVH/Nethur en Ministerie VROM.

Krouwel, A. en N. Boonstra (2001). Etnische tweedeling in sport en vrijetijdsbesteding?. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting Point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Kruiswijk, P. (1999). *Vrijetijdsbesteding van jonge vluchtelingen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kwekkeboom, R., T. Roes en V. Veldheer (2002). *De werkelijkheid van de welzijnswet. Verkenning van de werking van de welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lagendijk, E. en M. van der Gugten (1996). *Sport en allochtonen*. Den Haag: Van Dijk Van Soomeren Onderzoeksbureau/Ministerie van VWS.

Leistra, G. (1995). *Parbo aan de Amstel. Surinamers in Nederland*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Leun, J. van der, E. Snel en G. Engbersen (1998). Ongelijkheid in onveiligheid. *Tijdschrift voor de criminologie*, nr. 4, p. 370 e.v.

Meiburg, H. (1982). *Sport bevordert de integratie*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Meiburg, H. (1982). *Sport en integratie. Evaluatierapport*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Minister van Binnenlandse Zaken (1989). *Actieprogramma minderhedenbeleid 1990*. (Tweede Kamer 1989–1990, nrs. 1–2.) Den Haag: SDU.

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1976). *Derde nota over de ruimtelijke ordening. Deel 2: verstedelijkingsnota*. (Tweede kamer 1975–1976, 13 754, nrs. 1–2). Den Haag: Staatuitgeverij.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2002). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002. Brief ministers over het tegengaan van de groei van wijken met een eenzijdige bevolking van allochtone herkomst*. (Tweede Kamer, 2002–2003, 28 162, nr. 3). Den Haag: SDU

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Grotestedenbeleid. Brief minister inzake ondertekening convenanten en overwegingen en voornemens GSB-beleid op langere termijn*. (Tweede Kamer, 1999–2000, 21 062, nr. 87). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Grotestedenbeleid. Brief minister over de actuele ontwikkelingen bij het grotestedenbeleid en*

een reactie op de CPB rapportage en het jaarboek GSB. Tweede Kamer 1999–2000, 21 062, nr. 90). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Grotestedenbeleid. Brief minister met Tussenstand Grotestedenbeleid*. (Tweede Kamer 2001–2002, 21 062, nr. 104). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Steden op Stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994–2002*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). *Steden staan voor stedelijkheid. Concept convenant Grote-Stedenbeleid kabinet-G15*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000). *Brochure Het grote stedenbeleid*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993). *Kiezen voor recreatie. Beleidsnota openluchtrecreatie 1992- 2010*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Economische Zaken (2002). *Toeristisch-Recreatief Actieprogramma*. Den Haag: Ministeries van Landbouw, Natuur en Visserij en van Economische Zaken.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Het formatiebesluit WBO*. Staatsblad 1985 nr. 337. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1994). *Naar eigen vermogen. Welzijnsnota 1994–1998*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1996). *Wat sport beweegt. Contouren en speerpunten voor het sportbeleid van de rijksoverheid*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1997). *Sport blijft sociaal vernieuwend. Doel, criteria en voorbeelden van multiprojecten*. Rijswijk: Ministerie van VWS directie sportzaken.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998). *De terugblik. Verslag over de periode 1995–2002*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport..

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998). *Werken aan sociale kwaliteit. Welzijnsnota 1998–2002*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1999). *Breedtesport*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1974). *Nota woon- en huursubsidiebeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1982–1983). *Meerjarenplan stadsvernieuwing 1983/871 992/96*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1990). *Evaluatienota stadsvernieuwing jaren '80/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. 'Den Haag: SDU.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992). *Nota beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst: samenvatting*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993). *Rapportage huisvesting minderheden. Ontwikkelingen in de jaren tachtig, perspectief voor de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996). *Minderheden aan bod. Betekenis van aanbodmodellen van woonruimteverdeling voor etnische minderheden: eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie door het Centrum Beleidsadviseerend Onderzoek CEBEON)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997). *Nota stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997). *Woonverkenningen. Wonen in 2030*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999). *Evaluatie nota volkshuisvesting in de jaren negentig Evaluatie: Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000). *Nota mensen, wensen, wonen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000). *Perspectief op wonen. Rapportage van het Woningbehoefteonderzoek 1998*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001) *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Een evaluatie van de mate waarin de inhoudelijke doelen van de Nota Volkshuisvesting zijn bereikt*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1984). *Rijksprogramma Welzijn Minderheden 1984*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur WVC (1985). *Nota sport en minderheden*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Musterd, S. en M. de Winter (1998). Conditions for spatial segregation: some European perspectives. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 22, no.4, pp. 665–673.

Musterd, S. en W.Ostendorf (2000). De context van verantwoordelijkheid: een specificatie op het gebied van het wonen. In: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. *Aansprekend burgerschap, advies 10, Bijlage 4*, p. 105–127. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Oud, W., P. Koopman en A. Veen (2000). *Jongeren in Bos en Lommer en hun tijdsbesteding*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Ouwehand, A. red. (2000). *De vernieuwing halverwege. Evaluatie vernieuwing Bijlmermeer 1992 – 1999*. Amsterdam: Begeleidingsgroep Evaluatie Vernieuwing Bijlmermeer.

PBR (2000). *Een barbecue in het Kralingse bos. Hoe allochtone Rotterdammers de groene ruimte waarderen*. Rotterdam: PBR. In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Pengel, G. (et al) (1999). *Etnische tweedeling in de sport: een onderzoek in opdracht van NOC*NSF*. 's-Hertogenbosch: Diopter-Janssens & Van Bottenburg.

Penninx, R., e.a. (1995). *Migratie, minderheden en beleid in de toekomst. Een trendstudie, in opdracht van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Phalet, K., C.van Lotringen en H. Entzinger (2000). *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*. Utrecht: Universiteit Utrecht, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.

Praag, C.S. van (1981). *Allochtonen, huisvesting en spreiding*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Praag, Carlo van (1989). *De woonsituatie van etnische minderheden. Een analyse van het woning-behoefte-onderzoek 1985/1986*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Raad voor de Volkshuisvesting (1989). *Advies inzake de ontwerp-nota volkshuisvesting in de jaren negentig*. Zoetermeer: Raad voor de Volkshuisvesting.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (1997). *Advies over de ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (Vrom-raad) (1999). *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Visie op de Stad*. Den Haag: VROM-raad.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (Vrom-raad) (2001). *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. Visie op de Stad 2*. Den Haag: VROM-raad.

Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (2002). *Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen*. Den Haag: VROM-raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1997). *Stedelijke vernieuwing; advies 2*. Den Haag: SDU.

Reijndorp, A. (1996). *Wie stelt de bevolking samen? De ontwikkeling van de sociale component van het ruimtelijk beleid*. notitie in opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Rotterdam: Reijndorp B.V.

Reijndorp, A. (1997). Vooruitkomen in achterstandswijken. In: Schuyt, C. (red.). *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

Rijpma, S.G. en C. Roques (2000). *Diversiteit in vrijetijdsbesteding. Rapportage van een onderzoek naar de deelname van Surinaamse, Turkse en Marokkaanse Rotterdammers van de 1^e en 2^e generatie aan andere cultuur, openluchtrecreatie en sport in 1999*. Rotterdam: Centrum voor onderzoek en statistiek.

Roelandt, Th. en J. Veeman, J. (1989). *Minderheden in Nederland. Sectorstudie Huisvesting*. Rotterdam: ISEO.

Schmeink, H. & Wolde, S.J. ten (1998). *Allochtonen en recreatie*. Den Haag: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum. In opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Groene Ruimte en Recreatie.

Schuppen, N. van (1989). *De sportdeelname en het sportstimuleringsbeleid van Turken en Marokkanen in Nederland*. Amsterdam, Vrije Universiteit.

Sociaal-Economische Raad (SER) (1998). *Samen voor de stad. SER-Advies 98/01*. Den Haag: SER.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale veranderingen*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1999). *Sociale en Culturele Verkenningen 1999*. Rijswijk.: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2002). *Sociaal en Cultureel rapport 2002. De kwaliteit van de quatrijke sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in overeenstemming met de Minister van Grotesteden- en Integratiebeleid. *Concept-regeling tot stimulering van breedtesport op lokaal niveau (Stimuleringsregeling breedtesport) S/P&K-2010 856*.

Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989). *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig: van bouwen naar wonen*. (Tweede Kamer 1988–1989, 20 691, nr. 2). Den Haag: SDU.

Tesser, P.T.M. (1995). *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1998). *Rapportage minderheden 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
The SmartAgent Company (2001). *Woonbeleving allochtonen*. Amersfoort: The SmartAgent Company.

Uunk, W. (2002). *Concentratie en achterstand*. Assen: van Gorcum.

Uunk, W., en S. Dominguez Martinez (2002). *Wijken in beweging. Migratie in en uit concentratie-wijken*. Assen: Van Gorcum.

Vanreusel, B. en C. Bulcean (1992). *De sociale betekenis van sportdeelname. Rapport in opdracht van het Ministerie van VWS*. Leuven: Universiteit Leuven.

Veenman, J. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Veldboer, L. en J.W. Duyvendak (2000). De woningmarkt en de politiek van gelijke kansen: segregatie als probleem en differentiatie als gerechtvaardigde oplossing. In: Commissie Gelijke Behandeling, *De toekomst van gelijkheid*. Deventer: Kluwer.

Veldboer, L. en R. Kleinhans (2001). De gemengde wijk: living together apart. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting Point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Veraart, J. (1986). *Turkse koffiehuisen in Nederland*. Utrecht, s.n.

Vermeijden, B. (1997). *Stadsvernieuwing '66-'96. Dynamiek in het beleidsdenken*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.

Verweij, A.O. en E.J. Latuheru, E.J. (2000). *De kracht van de stad: een nieuw instrument voor de evaluatie van het grotestedenbeleid*. Assen: Van Gorcum.

Verweij, A.O., E.J. Latuheru, T.J. Niehof, A.M.G. Vreeswijk, m.m.v. Y.M.R. Weijers (2000). *Jaarboek 1999 Grote-Stedenbeleid*. Assen, Van Gorcum.

Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie (1993). *Op weg naar kleurrijke recreatie. Een verkennend advies over recreatiegedrag en behoeften van Turken en Marokkanen in Nederland*. Amersfoort: Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie.

Vreeswijk, A.M.G., J.Th.M. Verhoeven, A.O. Verweij en Y.M.R. Weijers (2001). *Jaarboek 2000. Grote-Stedenbeleid*. Assen, Van Gorcum

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000). *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Wouden, H.C. van der (1996). *De beklemde stad; stad, grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Zubrinsky Charles, C. (2000). Neighbourhood racial-composition preferences; evidence from a multiethnic metropolis. *Social problems*, vol. 47, nr. 3. pp. 379–407.

Inhoudsopgave**blz.**

Aanleiding	491
Opzet	492
Bronnen	492
1. Wat valt er te vergelijken?	493
2. Wat heet integratiebeleid?	495
3. Wat heet integratie?	497
4. Evaluatie van beleid	498
5. Interessante (beleids-)praktijken	500
Tot slot	519
Literatuur	521

Aanleiding

Immigratie- en integratiebeleid staan hoog op de politieke en beleidsagenda's, niet alleen in Nederland maar in alle Europese landen en op het niveau van de Europese Unie. In vele gevallen kiest men er niet voor om het integratiebeleid tot een beleidssector te verheffen, maar vraagt men er, binnen verschillende beleidssectoren, specifieke aandacht voor zoals binnen werkgelegenheidsbeleid, bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, volkshuisvestingsbeleid, gezondheidsvraagstukken, bestrijden van onderwijsachterstanden, et cetera.

Getuigen van de Europese belangstelling zijn onder meer de specifieke verwijzingen naar integratievraagstukken binnen Europese sociale programma's. Enkele voorbeelden:

- Het EQUAL-programma (Europees Sociaal Fonds) kent aparte projectcategorieën voor bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt en voor desegregatie (Ministerie SZW, 2001);
- Het commentaar van de Europese Commissie op de eerste serie National Action Plans for Social Inclusion maakt gewag van (onder meer) een te geringe aandacht voor immigratie en integratievraagstukken (Europese Unie, 2003);
- Het werkprogramma van het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek van de Europese Unie nodigt binnen het thema *Citizens and Governance in a knowledge based society* uitdrukkelijk uit om onderzoek te entameren over «Migration, immigration and multiculturalism as challenges for knowledge based societies», (Europese Commissie, 2002).

Ook op het niveau van de lidstaten wordt integratie van immigranten op verschillende niveaus geproblematiseerd. De uitbreiding van de Europese Unie speelt in de argumentaties daaromheen ongetwijfeld een rol, maar ook de (relatieve) toevloed van vluchtelingen en de tegenvallende integratie van allochtonen uit eerdere immigratiestromen binnen de ontvangende samenlevingen.

Binnen de landen zijn het de (grotere) steden die bij vele maatschappelijke kwesties een vooruitgeschoven positie innemen. Zo ook op het terrein van het (al of niet aanwezige of falende) integratiebeleid. Op het stedelijk niveau komen problemen in al hun scherpste bij elkaar.

Our world is being transformed at the local level by forces that appear to emanate from somewhere well beyond our shores. It always has, but during the last decades, the pace has accelerated enormously. The local level is, to a large extent, synonymous with cities. Urban areas rather than states are the nexus of the movement of people, ideas, investment, communications and technology. Migration, and its repercussions is an important element of this globalisation mix. Migration is targeted to cities rather than countries, which means that ethnic minority groups tend to be concentrated in particular cities rather than evenly dispersed throughout a country (Cross, 2000).

De verschillende Europese netwerken van steden en/of van stedelijke organisaties wijzen daar ook steeds weer op. Een organisatie als Eurocities buigt zich specifiek over het probleem van integratie van immigranten en (ook illegale) vluchtelingen (Eurocities, 2002). De landelijke programma's met betrekking tot het stedelijk beleid (type Nederlandse grotestedenbeleid) geven bijzondere aandacht aan

allochtonen, zowel op het terrein van de collectieve integratie (participatie van groepen allochtonen binnen bijvoorbeeld wijkaanpakken en «initiatieven»), als van de individuele integratie en emancipatie (participatie van allochtonen in programma's ter bestrijding van achterstanden en sociale uitsluiting).

Elk programma, en elke stad geeft bij de beschrijving van de context van cases op stedelijk of wijkniveau als één van de eerste cijfers het aandeel buitenlanders of allochtonen in het inwonersaantal!¹

Het spreekt dan ook voor zich dat beleidsmakers, professionals en initiatiefnemende burgers bij hun worsteling met de lokale problematiek en in hun zoektocht naar «betere» oplossingen graag naar buitenlandse stedelijke ervaringen kijken. Al was het maar om te bezien of en hoe elders wellicht beter integratiebeleid meer resultaat heeft opgeleverd. Vanuit een klein land als Nederland is die behoefte des te groter, al was het maar om de hoeveelheid en diversiteit aan ervaringskennis te vergroten.

Maar valt er wel zo veel te vergelijken? Zijn de contexten niet zo verschillend van de Nederlandse dat er nauwelijks lessen te trekken vallen? En als er al te vergelijken valt, doen andere landen of steden daarbinnen het dan beter dan de beste Nederlandse voorbeelden? Of, om in de termen van de VBTB-doelboom te spreken: is er een meer adequate operationalisatie van gekozen doelstellingen en parameters? Worden er betere/meer middelen (beleidsinstrumenten) door de overheid ingezet? Zijn de ijkpunten beter bepaald of geformuleerd: relevante indicatoren (uit bestaande monitors) met betrekking tot de gekozen doelstellingen en streefcijfers (prestatiegegevens: vooruitgang op indicatoren)? En tenslotte: zijn er meer of betere referentiegegevens voor de ijkpunten en streefcijfers beschikbaar?

Opzet

In dit rapport willen we zo mogelijk lessen trekken uit buitenlandse stedelijke ervaringen, of op zijn minst aangeven waar die lessen gevonden zouden kunnen worden. Aan het eind van het rapport zullen enkele vindplaatsen gesuggereerd en kort beschreven worden.

Maar eerst zal de vergelijkbaarheid van Europese steden aan de orde komen. Dat moet ons leiden naar enkele landen en steden waar naar verwachting wat te «halen» is.

Vervolgens geven we de basisprincipes van de vormgeving en uitvoering van beleid in Europese landen en steden. Daarna gaan we in op de probleemdefinitie in die landen en steden. Hoe wordt de kwestie van de integratie gesteld? Welke termen worden gebruikt? Is het volgens de meest betrokken actoren een probleem van groepen, van levensdomeinen, van omvang, van sociaal-economische context?

De evaluatie van beleid is daarna aan de orde en tenslotte, zoals gezegd, enkele interessante praktijken of locaties.

Bronnen

De bronnen die werden geraadpleegd zijn onder te verdelen in volgende categorieën:

¹ Zie bijvoorbeeld de websites van het Neighbourhood Renewal programma in de UK, van Die Soziale Stadt in Duitsland, van de Politiques de la Ville in Frankrijk, van Thuis-indestad in België, en uiteraard ook de websites van steden zelf.

- (statistische en andere) informatie over en beschrijvingen van individuele landen en steden;
- (statistische en andere) vergelijkende beschrijvingen van landen en van steden;
- wetenschappelijke studies over beleid en praktijk in landen en steden;
- hulpbronnen voor beleids- en praktijkontwikkeling in landen en steden;
- beleidsdocumenten van landelijke en stedelijke overheden.

Er is – gegeven de tijd en de opdracht – zeer selectief en niet steeds volgens een streng wetenschappelijke systematiek met de beschikbare bronnen omgegaan. Het hoofddoel, namelijk inspiratie vinden in buitenlandse stedelijke ervaringen, is daarbij leidend geweest.

1. Wat valt er te vergelijken?

De totale bevolking van Nederland blijft, in vergelijking met vele andere Europese landen, behoorlijk snel groeien (5,5 pro mille in 2002). De netto migratie daarentegen is met 1,8 pro mille eerder aan de lage kant. Landen als Spanje, Ierland, Luxemburg en Portugal komen boven de 5 pro mille. Overigens kent de netto migratie in Europese landen een behoorlijk grillig verloop (Europese Commissie, 2002).

Hoewel alle EU-landen al geruime tijd een vruchtbaarheid kennen die onder het vervangingsniveau ligt, is er nog geen sprake van een bevolkingsafname. Dit is deels het gevolg van een vaak nog relatief jonge bevolking, deels van een veel groter aantal immigranten dan emigranten. Deze netto immigratie heeft bovendien een indirect effect op de bevolkingsgroei: een niet onaanzienlijk deel van de geboorte komt voor rekening van immigranten.

Zonder immigratie zou de bevolking in een aantal landen nauwelijks groeien, en in Duitsland en Italië zelfs afnemen (Garssen, 2001, p. 163).

Het migratieoverschot beruiste in de jaren negentig voor een groot deel op asielmigratie en gezinshereniging. Dat geldt voor alle EU landen: de vestigingsoverschotten komen grotendeels voor rekening van de migratie van vluchtelingen en asielzoekers (Garssen, 2001, p. 164). In een volgende paragraaf zal aangegeven worden hoe dit fenomeen ook het debat over en de visie op integratie is gaan beïnvloeden.

Met betrekking tot de vergelijkbaarheid van landen is dit punt in zoverre van belang dat het gemeenschappelijke «migratieprobleem» van alle Europese landen van relatief recente datum is. Voordat de recente instroom van vluchtelingen in heel Europa plaatsvond, beperkte het vraagstuk van de integratie van etnische minderheden zich goeddeels tot een aantal landen in West-Europa. Zuid-Europese landen waren in hoofdzaak emigratielanden (richting West-Europa), met uitzondering van Portugal, dat na 1973 zowel emigratie- als immigratieland werd. Daar kwam immers een belangrijke stroom immigranten uit de (ex-)koloniën op gang. In de Scandinavische landen en Ierland was er eveneens sprake van een (zeer) beperkte aanwezigheid van etnische groepen.

Deze vaststelling is een goede reden om voor vergelijking van beleid en wederzijds leren de blik in eerste instantie te richten op landen in de nabije omgeving van Nederland: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Frankrijk. Daarnaast is het interessant om te bezien hoe landen (of steden), zonder een lange immigratiegeschiedenis met de kwestie van relatief massale instroom van vluchtelingen en asielzoekers omgaan.

In het licht van de eerdere opmerking dat migratie zich eerder richt op steden dan op landen, is het binnen dit globale kader en binnen de huidige opdracht van groter belang om te bezien welke steden vergelijkbaar zijn, dan verder te focussen op landenvergelijkingen. Dit laatste blijft overigens in het kader van nader onderzoek niettemin van groot belang om (verschillen in) de werkelijke effectiviteit van beleid op het spoor te komen. Er bestaan weliswaar nogal wat landenvergelijkingen, maar deze beperken zich meestal tot het beschrijven en typeren van immigratie- en integratiebeleid zoals dat politiek-juridisch vastligt. Vergelijkingen van feitelijk beleid, laat staan van beleidseffecten zijn eerder schaars.

Het ligt in deze studie voor de hand om te zoeken naar steden die qua grootte, bevolkingssamenstelling (eventueel de binnenstedelijke spreiding) en globale sociaal-economische context niet te veel verschillen van Nederlandse steden. Dat laat nog steeds een behoorlijke diversiteit toe, maar maakt de zeer grote buitenlandse steden (tenzij op stadsdeelniveau en met betrekking tot micro-projecten) minder interessant. Londen, Parijs, Berlijn, Madrid, Rome vallen daardoor af. Uiteindelijk zijn voor Nederland de steden met een inwonertal tussen de honderdduizend en het half miljoen, en met een percentage etnische minderheden boven de 10% het interessantst.

Van een aantal Europese steden kon in het bestek van dit onderzoek op betrekkelijk eenvoudige wijze informatie verzameld worden met betrekking tot het integratiebeleid. Op face value beantwoorden al deze steden aan de genoemde vergelijkbaarheidscriteria. Dat wil zeggen dat er altijd wel een stad in Nederland is waarmee de betreffende stad in zekere zin te vergelijken valt als het gaat om de positie ten aanzien van het integratievraagstuk.

Zo beschikken we over informatie van onder meer en in willekeurige volgorde, de volgende steden:

Verenigd Koninkrijk:	Glasgow, Leeds, Birmingham, (Londen)
Duitsland:	Hamburg, Bremen, Keulen, München, Essen, Schwerin, (Berlijn)
België:	Antwerpen, Gent, Hasselt, Mechelen, Luik, Brussel
Frankrijk:	Mulhouse, Lille, Lyon, St. Denis, Montpellier, Amiens, Gennevilliers, Antony, Montreuil, Reichshoffen, Marseille, (Parijs)
Spanje	Barcelona, Bilbao
Portugal	Lissabon, Porto
Griekenland	Athene
Italië	Turijn, Milaan, (Rome)
Zweden	Malmö, Stockholm
Denemarken	Kopenhagen
Finland	Helsinki
Ierland	Dublin

De keuze voor een korte beschrijving van enkele cases zal dan ook hoofdzakelijk gemaakt worden aan de hand van de kenmerken en de mogelijke voorbeeldwerking van het gevoerde integratiebeleid.

2. Wat heet integratiebeleid?

Voor het integratiebeleid is een aantal basiscondities in de verschillende landen van belang. Twee belangrijke condities zijn: het politiek/juridisch burgerschap en hoe dat verkregen wordt, en de wijze waarop in zijn algemeenheid met diversiteit wordt omgegaan.

Zo zijn bijvoorbeeld in Frankrijk het opheffen van restricties met betrekking tot maatschappelijke participatie voor buitenlanders minder ver gevorderd dan in Nederland. Daarentegen krijgt iedereen die in Frankrijk geboren wordt automatisch de Franse nationaliteit. In vergelijking met Nederland kent Frankrijk een veel striktere scheiding tussen publiek en privé. Binnen het republikeins ideaal is het niet vanzelfsprekend dat de overheid steun verleent aan de levensbeschouwelijke of etnisch-culturele ontplooiing van specifieke bevolkingsgroepen (Lindo, 1998).

Tezamen met een geheel verschillende migratiegeschiedenis, heeft dit geleid tot een grote pluriformiteit in het integratiebeleid van de respectievelijke landen.

De algemene beleidsprincipes van de landen c.q. steden zijn door onderzoekers vergeleken aan de hand van verschillende typologieën (Perchinig, 2001, p. 6 e.v.) In een studie van het International centre for comparative urban policy studies uit Rotterdam vinden we een typologie die bestaande typologieën aardig combineert (Cross, 2000, p. 169). Bovendien verwijst deze studie per typologie naar een of meerdere Europese steden. Daarmee geeft ze de gebondenheid van steden aan het landelijke beleidstype aan, iets wat Perchinig tot regel verheft (Perchinig, 2001, p. 411). In de Rotterdamse studie echter valt het stedelijk integratiebeleid qua type niet noodzakelijk samen met het landelijk beleid.

Voor het vervolg is de omschrijving van de geconstrueerde types (en enkele steden als voorbeeld) uit de Rotterdamse studie interessant:

1. *The «ex-colonial» type*

Beleid met betrekking tot verblijf en sociale rechten is voornamelijk tot stand gekomen ten tijde van ex-koloniale immigratie en is gericht op de structurele integratie van immigranten (arbeidsmarkt, huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, politieke participatie, etc.) Het minderheids «probleem» wordt gezien als een probleem van toegang tot markten waar waardevolle goederen en diensten verdeeld worden; minderheidsproblemen worden geïnterpreteerd als «klasse» problemen binnen het bestaande systeem van sociale klassen, vaak verergerd door institutionele en persoonlijke discriminatie. Beleid om «oneerlijke» ongelijkheid te herstellen legt de nadruk op participatie van minderheden in beleidsvorming en uitvoeringsprocessen (Birmingham, Rotterdam, tot op zekere hoogte ook Antwerpen en Lille).

2. *The «guest worker approach»*

Migranten en etnische minderheden zijn in de eerste plaats gekomen als gastarbeiders, per definitie tijdelijk. Op dit ogenblik hebben zij veelal een permanente verblijfstitel, toch blijven zij «vreemdelingen», in een conceptuele context die te karakteriseren is vanuit burgerschap definities, met de nadruk op het «ius sanguinis»¹ principe. Immigranten hebben bepaalde sociale rechten, die per beleidssector en per nationaliteit kunnen verschillen. Gastarbeiders blijven steeds «een klasse apart» buiten het autochtone systeem. Zij moeten naar de autochtone nationaliteit overstappen voor ze ten volle recht op

¹ Afstamming bepaalt nationaliteit en burgerschap.

burgerschap krijgen. De culturele dimensie is hier geen belangrijk issue¹ (Berlijn, Wenen, tot op zekere hoogte Kopenhagen).

3. *The pluralist approach*

Beleid is opgezet en wordt uitgevoerd met het doel van volledige sociale integratie van minderheden op de structurele markten van goederen en diensten. Als voldaan is aan verblijfsvoorwaarden, dan volgen bijna automatisch ook sociale rechten. Beleid is erop gericht om de ongelijke sociaal-economische positie van immigranten op te heffen (klasse-benadering). Migranten moeten daartoe toegang krijgen tot machtscentra. Het meest opvallende verschil met vorige benaderingen is de betekenis van de culturele dimensie. Waar grote minderheidsgroepen aanwezig zijn, moet hun culturele bijdrage gezien worden als een structurele component van een pluralistische samenleving, waarbinnen zowel de autochtone als de allochtone culturen veranderen. Immigranten en etnische minderheden zijn een structureel en permanent deel van de samenleving (Rotterdam, en tot op zekere hoogte Antwerpen, Kopenhagen en Birmingham).

4. *«Universalisme républicain»*

De Franse benadering van migranten en etnische minderheden is sterk structureel, in die zin dat overheidsbeleid gericht is op integratie op de arbeidsmarkt, de huisvestingsmarkt, het onderwijs, etc. Cultureel en wettelijk echter hanteert Frankrijk strikte regels in het publiek domein; alle legale ingezetenen worden beschermd door dezelfde republikeinse arrangementen als zij zich aan dezelfde republikeinse regels houden (assimilatie-benadering) (Lille).

5. *Humanitarian action*

In deze categorie vallen steden met een heterogeen beleid en heterogene initiatieven (Lissabon, Madrid, Barcelona, Milaan, Athene, Dublin). Meestal is dat beleid in een formatieve fase; een aantal acties wordt opgezet met de bedoeling om het vestigingsproces te «vergemakkelijken». Bij sommige vinden we ook meer structurele elementen (Barcelona, Madrid, Helsinki), waaronder het bevorderen van kansen op werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg voor nieuwkomers. Een van de kernelementen in het beleid is het respect voor «mensenrechten». Milaan kent een breed assortiment aan initiatieven en organisaties die vaak gefinancierd zijn door de landelijke, regionale of gemeentelijke overheid. Dublin en Athene bevinden zich nog in de eerste fase van ad-hoc interventies.

Het betreft hier een studie uit 1998 (Perchinig, 2001), dus mogelijk is het beleid in landen en steden qua type inmiddels verschoven. Dat geldt volgens Castles zeker voor Nederland dat zich langzamerhand verplaatst van het pluralistische type naar het assimilatietype, dat hierboven met verwijzing naar Frankrijk het *universalisme républicain* is genoemd. Overigens wijst de historische Franse terminologie ons erop dat immigratie- en integratiebeleid diep geworteld zijn in opvattingen (en de daaraan gekoppelde maatschappelijke structuren) over burgerschap, de relatie overheid – burger, overheid – particulier initiatief, die tussen Europese landen heel erg (kunnen) verschillen en niet erg veranderbaar zijn. Met andere woorden: ook al verschuift het integratiebeleid in Nederland, dit vindt plaats in een historische context die zich niet zomaar laat uitwissen. Zo heeft de Nederlandse verzuiling nog steeds grote invloed op de huidige beleidsarrangementen op vele maatschappelijke terreinen. Veranderingen in het integratiebeleid zullen altijd rekening dienen te houden met bestaande structuren en hun politiek-juridische inbedding. Het Franse assimilatiebeleid wordt bijvoorbeeld ondersteund door het «*jus soli*» (het land van geboorte bepaalt de nationaliteit) en het

¹ Omdat buitenlanders geacht worden zich volledig aan te passen.

republikeinse onderwijssysteem (l'école laïque). Het invoeren van (de gevolgen van) een nieuwe visie op integratie kan dus in conflict komen met belangrijke opvattingen over de inrichting van de samenleving.

3. Wat heet integratie?

The policy questions raised by this trend of migration are regarded as critical to the future well-being of our societies. We can debate whether migration pressures will rise or fall; we can discuss the likely balance between settlers and seekers after asylum; we can consider whether in today's globalised world migration is manageable; we can assess the wisdom of one country's approach to immigration and integration versus another, yet few would deny the urgency of the issue. The themes identified within the Metropolis network as being of central importance, spatial segregation, economic integration and social cohesion are recognised as those in need of an effective policy response, although the national or local jargon used in policy discussions and development might differ. (Cross, 2000).

De kwestie van het integratiebeleid wordt met name gesteld op landelijk niveau en is recentelijk sterk verbonden met de instroom van vluchtelingen en asielzoekers, die zoals gezegd in heel Europa hoog op de politieke agenda staat. Het herijken van het immigratiebeleid brengt tegelijk een nieuwe discussie op gang over integratie.

Op lokaal niveau – en zeker in de landen met een langere immigratietraditie – wordt het integratievraagstuk soms in andere termen gesteld. Pragmatischer ook: etnische minderheden maken deel uit van de lokale samenleving, op de immigratie als dusdanig heeft de lokale overheid geen vat, ook niet op het al dan niet regulier («legaal») zijn van de betrokken individuen. Overigens loopt – zoals gezegd – het lokale beleid uiteindelijk meestal in de pas met de ontwikkeling van landelijk beleid.

In beleidstermen is lokaal vaak sprake van «mainstreaming». Het integratiebeleid vindt zijn plaats binnen meer integraal stedelijk en/of wijkgericht sociaal beleid en sectoraal binnen het bestrijden van sociale uitsluiting op de arbeids- en huisvestingsmarkt, in het onderwijs en de gezondheidszorg, etc. Als er gesproken wordt over aandachtsgebieden, achterstanden in het onderwijs, gebrekkige toegang tot gezondheidszorg, dan volgt in de beschrijving van de problematiek steevast de link met de aanwezigheid van belangrijke en diverse groepen migranten of etnische minderheden. Ook in meer positieve doelomschrijvingen als beleid ter bevordering van sociale inclusie of sociale cohesie is de link met etnische minderheden en nieuwkomers nooit ver weg.

Toutefois, la plupart de ces dispositifs ne visent pas de manière spécifique les populations d'origine étrangère. Ainsi le dispositif Ville Vie Vacances (VVV) s'adresse aux jeunes issus des zones urbaines sensibles et particulièrement les jeunes en difficulté, en voie de marginalisation ou en risque de délinquance, avec une priorité pour ceux âgés de 13 à 18 ans. Ce programme interministériel est localement animé par les Conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) et les opérateurs peuvent être les CCAS, les CCPD, les maisons de jeunes, les centres sociaux, les centres de loisirs, ou bien des personnels mis à disposition par les ministères de la Défense et de la Jeunesse et des Sports pour les stages, les services spécialisés de la prévention des conseils généraux, le secteur associatif... Les interlocuteurs municipaux, lorsqu'ils parlent de l'intégration des jeunes d'origine étrangère, n'hésitent cependant pas à citer ce

dispositif. En effet, dans certaines communes, les jeunes en grande difficulté ou en risque de délinquance se trouvent principalement dans les parties du territoire où sont concentrées les populations d'origine étrangère ou issues de l'immigration. (...). Un député maire affirme par exemple à propos du dispositif municipal de l'intégration que «Tous les services sont concernés par ça. C'est une attitude générale» (Gaxie, 2001, p. 3).

In het Franse stedenbeleid wordt de integratiekwestie in de eerste plaats omschreven als een «praktisch» beleidsprobleem. Het komt bovenop de al moeilijke beheersing (of beheer) van aandachtsgebieden en – terreinen. Het is verder een gevoelig beleidsterrein dat van vele kanten onder druk staat, terwijl lokale overheden tegelijk het gevoel hebben dat zij weinig actiemogelijkheden hebben. En tenslotte zit er een politiek imago-probleem aan vast. Dat leidt volgens de auteurs van *Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère* vaak tot paradoxaal beleid.

Les discours de l'intégration se prêtent à des usages politiques diversifiés. Ils autorisent les réceptions sélectives et ils permettent à leurs auteurs de mettre l'accent, selon les circonstances et les publics, sur la fermeté ou la compréhension, les droits et les devoirs, les principes de la République ou les différences culturelles, le respect de la légalité ou des droits individuels, l'adaptation ou la préservation des identités. Ils peuvent encore permettre de se réclamer simultanément de tous les principes pour affirmer une position de neutralité (Gaxie, 2001, p. 6).

Helaas is en blijft de praktijk achter bij de – soms zelfs tegenstrijdige – beleidsdoelstellingen. De participatie van etnische minderheden, zowel individueel als collectief, is in alle Europese steden een probleem.

4. Evaluatie van beleid

Graag hadden we hier enkele pregnante cijfers voorgelegd over de verschillende resultaten van het integratiebeleid in Europese landen en steden, op het terrein van de werkgelegenheid, het onderwijs, de huisvesting, gezondheidszorg. Het beschikbaar materiaal is echter schaars, zo stellen alle auteurs die we raadpleegden vast.

Vergelijkingen onthullen zowel successen als tekorten, maar vooral die laatste houden de aandacht gevangen. Daar ligt ook in overwegende mate het werkgebied van het beleid van de overheid in haar functie van bewaker van de verzorgingsarrangementen. In belangrijke mate concentreert zich de aandacht op enerzijds het verzachten van het achterblijven van een minderheid van de eigen bevolking en anderzijds het opheffen van de achterstand van de grote groepen nieuwkomers, die zich in vrijwel alle westerse landen gevestigd hebben. Op dat laatste punt hebben de Europese landen opvallend weinig prestatie-indicatoren te bieden die ook onderling vergelijkbaar zijn. Op Europees niveau is in kwantitatieve zin over de integratie van de etnische minderheden nog altijd weinig bekend (SCP, 2000, p. 603).

Dat ontbreken van prestatie-indicatoren heeft volgens Franse onderzoekers die het integratiebeleid van zeven steden in Frankrijk onder de loep namen, veel te maken met de volgende elementen (Gaxie, 1999):

- De politieke risico's die verbonden zijn met het formuleren van specifiek op integratie gericht beleid en het inzetten van specifieke instrumenten daarvoor. Mede daardoor wordt integratiebeleid vaak

onder andere noemers «verkocht» en is het vervolgens niet meer herkenbaar. In een aantal gevallen gebeurt dat overigens ook om principiële redenen.

- De invloed van wat zij «het integratie-milieu» noemen. Dat «milieu» is samengesteld uit gespecialiseerde ambtenaren en politici binnen de lokale overheid, gespecialiseerde werkers en elites uit de bevolking. Zij instrumentaliseren de subsidiekanalen voor wat een integrale aanpak van integratie wordt genoemd. Enigszins cynisch geven zij overigens aan dat het integrale van het werk grotendeels bestaat uit «concertation» (seminars, overleg, conferenties, partnership bijeenkomsten,...). Evaluatie van beleid heeft in deze context voor geen van de betrokken partijen een grote prioriteit.

Een andere reden voor ontbrekende evaluatie is het ontbreken van gegevens waarop die evaluatie gebaseerd zou kunnen worden. Daar speelt de zogeheten «mythe van de non-discriminatie» een rol in. Met het argument dat niet gediscrimineerd wordt, houden bepaalde instellingen en organisaties geen aparte gegevens bij van etnische minderheden, waardoor het onmogelijk wordt om na te gaan of van discriminatie sprake is.

Gebrekkige beleids(effect)evaluatie is normaal geen uitzondering, zo bevestigen ook Duitse onderzoekers die de balans opmaken van het Soziale Stadt beleid, het Duitse equivalent van het Nederlandse Grotestedenbeleid (Becker, 2002).

The first Difu survey revealed that two thirds of the towns and cities either plan or have conducted achievement checks or evaluation and monitoring, but closer scrutiny disclosed that they have widely varying definitions of evaluation and particularly of monitoring. Only a few have developed control schemes with sophisticated contents and methods. The existing approaches focus on updating (regular) statistics and individually interviewing players in the programme areas, normally in the form of the preparatory investigation prescribed in the Urban Development Act.

Uit de evaluatie van het Duitse Soziale Stadt-beleid vallen naast de aanbeveling om meer en beter te evalueren ook nog volgende lessen te trekken voor succesvol integratiebeleid:

- In zijn algemeenheid staat of valt een integraal stedelijk sociaal beleid met de mate waarin resources gebundeld kunnen worden op landelijk, regionaal en lokaal niveau.
- Het belang van een goed Integraal Actieplan staat buiten kijf. Als dat er niet is, dan blijven activiteiten op zichzelf staan, en leveren ze geen (of een onduidelijke) bijdrage aan beleidsdoelstellingen.
- Binnen die integrale plannen moet het integratiebeleid als activiteiten-terrein omschreven zijn. Twee aspecten gaan daarbij hand in hand: het bevorderen van de collectieve participatie van etnische minderheden binnen bewoners- of burgerparticipatie in wijken en buurten, maar ook op stedelijk niveau; het bevorderen van de individuele participatie en emancipatie van immigranten via activeringsinitiatieven.
- Het succes van die activiteiten hangt nauw samen met de aanwezigheid van stevig buurt- of wijkmanagement vanuit de stad. Ook daarin weer twee elementen: laagdrempelige voorzieningen en de permanente aanwezigheid van specialisten (vakdiensten) ter ondersteuning van bewoners.

Successful activation and participation has primarily been noted in places where municipalities have established a robust neighbourhood

management system to implement Socially Integrative City. Problems arise mainly when the interaction with the neighbourhood is too severely restricted to conventional participation procedures at intermediate level, reducing the impact of the onsite activation effort. The consequence is that only «pros» attend participation panels in some municipalities, while disadvantaged segments of the population, the main Socially Integrative City target groups, are excluded or hardly affected (Becker, 2002).

Andere evaluatoren, ook in andere landen, komen tot min of meer dezelfde conclusies, al gebruiken ze niet altijd letterlijk dezelfde bewoordingen.

5. Interessante (beleids-) praktijken

Voor de uiteindelijke keuze van interessante (niet noodzakelijk «best practices») voorbeelden van en binnen stedelijke integratiepraktijken uit het buitenland onthouden we uit het voorgaande enkele cruciale elementen:

- Stedelijk beleid sluit qua type vaak, maar niet steeds volledig aan bij het type integratiebeleid dat landelijk gevoerd wordt. Het wordt dus interessant om binnen eenzelfde land zo mogelijk steden met een verschillend beleidstype als voorbeeld te bezien.
- Integratiebeleid is – zeker op lokaal niveau -meestal onderdeel van meer integraal of sectoraal beleid. We zullen dus op algemene beleidscategorieën moeten focussen.
- Evaluatie en effectmeting is overal een zwak ontwikkeld aspect van integratiebeleid. De voorbeelden kunnen dus niet op basis van resultaten gekozen worden, maar eerder op basis van mogelijk inspirerende beleids- of praktijkkeuzen.
- Inspiratie kan gevonden worden in de volgende typen voorbeelden: integratiebeleid als onderdeel van integraal stedelijk beleid; adequaat doelgroepenbeleid; innoverende communicatie- en activeringsmethodieken; deelname van immigranten binnen strategische betrokkenheid van bewoners bij stedelijke programma's (stadsvernieuwing, herstructurering).

Binnen twee categorieën beschrijven we enkele stedelijke cases:

- (1) Birmingham – Hamburg – Luik – Milaan als het gaat om de kwaliteit van het stedelijk (integratie-) beleid.
- (2) Barcelona en Lissabon, steden die meer recent met immigratie zijn geconfronteerd, als het gaat om het beleid ten aanzien van vluchtelingen en asielzoekers.

5.1. Stedelijk integratiebeleid

BIRMINGHAM

Aantal inwoners

Circa 960 000 (Perchinig, 2001, p. 191–192)

Samenstelling bevolking

(Perchinig, 2001, p. 191–192)

Ethnic Group	Residents	Total	Percentage
White	754 274	754 274	78,5
Black		56 376	5,9
Black-Caribbean	44 770		4,7
Black-African	2803		0,3
Black-Other	8803		0,9
Asian		129 899	13,5
Indian	51 075		5,3
Pakistani	66 085		6,9
Bangladeshi	12 739		1,3
Chinese and Others		20 492	2,1
Chinese	3315		0,3
Other-Asian	5653		0,6
Other-Other	11 524		1,2
Total		961 041	100
Persons born in Ireland	38 290	38 290	4,0

Bron: Birmingham City Council: 1991 Census Topic Report. Ethnic Groups in Birmingham. Birmingham 1992, p. 13

Positie minderheden

De immigratie in Birmingham loopt min of meer parallel met de immigratie in het gehele Verenigd Koninkrijk. Met name de arbeidsimmigratie uit landen van het zogeheten New Commonwealth (voormalige koloniën) is belangrijk. Deze migranten hadden de verwachting (relatief) snel terug te keren naar hun land van herkomst, maar vestigden zich uiteindelijk in groten getale definitief in de UK (Garbaye, z.j., p. 3–10).

Dit proces voltrok zich grotendeels tussen de vroege jaren vijftig en 1971 (van minder dan 500 naar meer dan 68 000 inwoners afkomstig uit de New Commonwealth). Ook de spreiding van minderheden over de stad is in Birmingham niet veel anders dan elders in de UK, met een grote concentratie in de binnenstad. In 1991 leeft 57,3% van de minderhedenbevolking van Birmingham geconcentreerd in zeven van de 39 wijken. In deze wijken behoort meer dan 50% van de bevolking tot een etnische minderheidsgroep.

De etnische gemeenschappen in Birmingham hebben een dicht netwerk van verenigingen, organisaties en groepen. In 1995 registreerde de Race Relations Unit van de stad 375 organisaties.

Zoals elders in de UK, heeft een grote meerderheid binnen de etnische groepen in Birmingham stemrecht. Maar zij zijn lang niet altijd als kiezer geregistreerd: in 1998 was 27% niet geregistreerd, tegenover 18% van de autochtone bevolking in dezelfde wijken. Leden van etnische minderheidsgroepen stemmen overwegend Labour. De raadsleden die verkozen worden in de binnenstadswijken van Birmingham zijn ook vaak, en in toenemende mate, leden van etnische groepen.

Beleid

In Birmingham vinden interessante lokale initiatieven plaats die betrekking hebben op bevordering van participatie van minderheden in

buurtontwikkeling, ICT, onderwijs, stadsvernieuwing etc. Deze initiatieven blijven hier buiten beschouwing, maar zijn daarmee niet minder belangrijk. De nadruk ligt hier op de stedelijke beleidscontext die tegelijk voedingsbodem en borging van die initiatieven moet vormen.

In juli 1983 startte de gemeente een beleid gericht op gelijke kansen binnen het gemeentelijk apparaat. Dit beleid sloot aan bij een artikel in de Race Relations Act van 1976, dat de verantwoordelijkheid voor «*equality of opportunity*» and «*good relations between people of different races*» bij de lokale overheid legt. Het gemeentelijk beleid kent twee cruciale onderdelen: een Race Relations Unit (met in de tijd wisselende benamingen) en een adviesstructuur voor etnische groepen, het Standing Consultative Forum.

Wat betreft de Race Relations Unit, op dit ogenblik wordt het werk op dit terrein verzorgd door de Equalities Unit die zich zowel richt op rechten van vrouwen en gehandicapten als op rassendiscriminatie en consultatie van etnische groepen. Deze unit bestaat uit circa 50 medewerkers en heeft een budget van 1,6 miljoen pond. Deze ontwikkeling past in een meer issue-geïntendeerd beleid in de UK (in plaats van een «community»-geïntendeerd beleid). Politiek wordt dit terrein gedragen door het «subcommittee of Equalities» (onder de raadscommissie voor personele zaken).

Ook het Standing Consultative Forum (SCF) kent een lange voorgeschiedenis. Een van de belangrijkste impulsen daarin werd gegeven na de rellen van 1985 in de wijk Handsworth. Met name is van belang dat de lokale overheid de verschillende etnische groepen met geld en personele middelen heeft gesteund om tot een negental federaties te komen die vertegenwoordigd zijn in het SCF. Overigens was een van de doelstellingen om de (forse) subsidiëring van het veld van 375 organisaties te rationaliseren. Een van de instrumenten die in dit kader zijn gebruikt betreft de zogeheten «Community Profiles» van de etnische groepen in Birmingham. Aan de hand van wetenschappelijk onderzoek is van elke categorie binnen de minderhedenbevolking een beschrijving gemaakt met demografische en sociaal-economische gegevens (Garbaye, z.j., p. 8–9). Door critici binnen en buiten de etnische gemeenschappen van Birmingham wordt gewezen op het stigmatiserende effect van deze community profiles en op de soms kunstmatige indeling van personen bij een van de etnische groepen.

In feite steunt het minderhedenbeleid van de gemeente Birmingham op drie pijlers:

- de politieke vertegenwoordiging van etnische groepen;
- het gemeentelijk gelijkheidsbeleid;
- de ondersteuning van etnische organisaties (subsidies, gestructureerd overleg en advisering).

Het betreft hier dus een combinatie van een (feitelijk) sterk geprononceerd beleid van mainstreaming en tegelijkertijd categorale aandacht. *Residentiële Segregation, ethnische Selbstorganisation und politische Mobilisierung im außerparlamentarischen Bereich stärkten die Integration der Minderheiten in das politische System der Stadt und erwiesen sich als stabilisierender Faktor für die Entwicklung einer eigenständigen städtischen Gleichstellungspolitik. Wesentliches Merkmal der Politik war die sukzessive Öffnung der städtischen Verwaltung für Minderheitenangehörige und die symbolische Anerkennung der Minderheiten durch ein Bekenntnis zur Multikulturalität der Stadt, mehrsprachige Publikationen, öffentliche Aufschriften etc.* (Perchinig, 2001, p. 281).

Belangrijk is voorts dat de stad voor zichzelf meetbare doelen heeft gesteld voor wat betreft het beleid van gelijke kansen en bestrijden van discriminatie. Wat betreft het eerste wil de gemeente dat 20% van haar personeel uit etnische groepen komt. Voor het tweede stelt de stad geregeld onderzoek in naar de mate waarin de eigen dienstverlening vrij is van discriminatie. Medewerkers die belast zijn met gelijkheids- en discriminatievraagstukken bevinden zich in alle diensten en afdelingen van de gemeente. Op hen heeft de Equalities Unit geen directe invloed. De hoge centrale positie van die Unit staat echter garant voor zijn invloed op andere diensten en afdelingen.

HAMBURG

Aantal inwoners

Circa 1 700 000

Samenstelling bevolking

Buitenlanders in Hamburg 1982 – 1996 (Perchinig, 2001, p. 41).

Herkunftsländer	1992		1996		1992 – 1996
	Absoluut	%	Absoluut	%	%
Türkei	69 679	27,2	71 661	26,3	+ 2,8
(Ehemaliges) Jugoslawien	32 096	12,5	25 977		
Bosnien-Herzegowina			8 747		
Kroatien			4 637		
Makedonien			1 343		
<i>Summe ehemaliges Jugoslawien 1996</i>			<i>40 704</i>	<i>14,9</i>	<i>+ 26,8</i>
Portugal	7 990	3,1	9 866	3,6	+ 23,4
Italien	6 455	2,5	6 959	2,5	+ 7,8
Griechenland	8 231	3,2	8 681	3,2	+ 5,5
Spanien	3 808	1,5	3 846	1,4	+ 1,0
Ehemalige Hauptanwerbeländer	128 259	50,0	141 717	51,9	+ 10,5
Andere Herkunftsländer	128 109	50,0	131 199	48,1	+ 2,4
darunter:					
Polen	19 658	7,7	18 874	6,9	- 4,0
Iran	12 869	5,0	13 651	5,0	+ 6,1
Afghanistan	9 401	3,7	12 464	4,6	+ 32,6
Ausländ. Wohn-bevölkerung gesamt	256 368				
	233 677	100,0	272 916		
	259 472	100,0			
Gesamte Wohnbevölkerung	1 688 785		1 707 986		
Ausländeranteil	13,8				

Bron: Statistisches Landesamt 1998a, eigene Berechnungen *Positie minderheden*

Over de specifieke positie van buitenlanders in Hamburg zijn weinig gegevens bekend. Er worden nauwelijks categorale gegevens verzameld (Perchinig, 2001, p. 51).

In Hamburg, zoals in vele andere grote Europese steden, concentreert de buitenlandse bevolking zich in de oude binnenstad, in dit geval in de buurt van de haven.

Meer dan de helft van de buitenlandse bevolking van Hamburg leeft sinds meer dan tien jaar in Duitsland. Met name de Turkse bevolkingsgroep is daarbinnen sterk vertegenwoordigd. Deze Turken hebben geen stemrecht, maar hebben wel een permanente verblijfskaart.

De sociaal-economische positie van etnische minderheden is zwak. Onder werkloze buitenlanders is het aantal bijstandsgerechtigden groot. Hun

aandeel in de bijstandspopulatie is twee keer zo hoog als hun aandeel in de bevolking (meer dan 30% van de bijstandsontvangers).

Kenmerken van de woonsituatie in vergelijking met autochtonen zijn: meer huurwoningen, kleinere woningen, slechtere/minder voorzieningen in de woning, discriminatie op de woningmarkt.

Die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen und die hohe Sozialhilfedichte in Hamburg sind gravierende Indikatoren für das Ausmaß der Armut in der Stadt. Es ist eine Armut im Wohlstand: Während die Verarmungsprozesse zunehmen und Armut immer häufiger auch mittlere Einkommensgruppen bedroht, verbessern sich die materiellen Verhältnisse der einkommensstarken «urban professionals» kontinuierlich. Diese gespaltene Entwicklung spiegelt sich auch immer häufiger räumlich wider: Stadtteile, in denen traditionell die eher einkommensschwachen Haushalte leben, sind in den 80er Jahren tendenziell (einkommens)ärmer geworden, während die wohlhabenden Quartiere bezogen auf die Einkommen Steigerungsraten aufwiesen, die deutlich über dem Hamburger Durchschnitt lagen. Die Stadtteile «driften» auseinander. (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde 1996, S. 74).

Beleid

Duitsland beschouwt zichzelf niet als een immigratieland. Tegelijkertijd is Duitsland van alle West-Europese landen het land met de grootste instroom van immigranten. Het aantal personen die sinds de Tweede Wereldoorlog in Duitsland zijn gaan wonen ligt tussen de 20 en 25 miljoen. In 1991 was 8.6 % van de bevolking van buitenlandse komaf, waarvan 60% al meer dan tien jaar in Duitsland verbleef (Kruyt en Niessen, 1997, p. 23).

Hamburg kent de specifieke situatie dat het tegelijk stad en deelstaat (Land) is. Daarnaast heeft het een in de traditie gewortelde, aparte vorm van burgerparticipatie aan het bestuur. Voor elk beleidsdomein is een Senator verantwoordelijk, bijgestaan door een aantal gedeputeerden. Deze laatsten zijn burgers die op voordracht aan het bestuur deelnemen. Hun voorstellen hebben een belangrijke invloed op de beslissingen van verkozen politici. Vaak wordt het ambt van gedeputeerde gezien als een leerschool voor een politieke carrière.

Het belang van dit aparte bestuursmodel is dat het college van gedeputeerden voor een bepaald beleidsdomein op een soepele en vrije wijze commissies kan inrichten. De commissie «Ausländische Arbeitnehmer», die in 1971 werd ingesteld en waarin zes vertegenwoordigers van migrantengroepen zaten, is daar een voorbeeld van. Met een dergelijke structuur kan het bestuur vlot inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

In Hamburg zijn in de loop der jaren daarnaast een aantal voorzieningen ontstaan, c.q. door de lokale overheid in het leven geroepen, die specifiek integratiebeleid mogelijk moeten maken.

In de eerste plaats is op bestuurlijk niveau de integratiekwestie ondergebracht bij Sociale Zaken: een plaats die samenhangt met het Duitse immigratie- en integratiebeleid als «gastarbeidermodel»:

Auf der Regierungs- bzw. Verwaltungsebene stellen Sozialsenator/in sowie die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales das «ausländerpolitische Zentrum» dar. Der Sozialbehörde ist sowohl verwaltungssintern mit der «Koordinierungsstelle für Ausländerfragen» eine

wesentliche Koordinierungsfunktion zugeschrieben, ihr ist der Verwaltungsausschuß «Ausländische Arbeitnehmer» zugeordnet, von ihr werden die Begegnungsstätten koordiniert und sie ist für das «ausländerpolitische» Budget verantwortlich, sie vertritt die Stadt in einer Reihe relevanter Themen, ihr unterstehen Sozialämter sowie das Landesamt für Aussiedler, Flüchtlinge und Lastenausgleich. Die sozialpolitische Wahrnehmung des Integrationsthemas findet auch darin ihren Ausdruck, daß die Berichte zur Lage der Zuwanderer zumeist dem Sozial- und nicht dem Ausländerausschuß der Bürgerschaft zur Behandlung zugewiesen werden. Diese Vormachtstellung der Sozialbehörde resultiert bereits aus der Anwerbeperiode, wie die frühe Gründung des Verwaltungsausschusses «Ausländische Arbeitnehmer» zeigt und ist typisch für ein «Gastarbeitermodell» (Perchinig, 2001, p. 149).

Het bestaan van commissies van burgers biedt zoals gezegd de mogelijkheid om binnen dit model directe invloed op het beleid uit te oefenen.

De aanstelling van een *Ausländerbeauftragte* (ombudsfunctie) direct onder de burgemeester in de jaren negentig is een tweede pijler van het integratiebeleid. De aanhaking van deze functie en dus de onafhankelijkheid van de vakportefeuilles toont aan dat men hiermee het «gastarbeidersperspectief» wil overstijgen en integratie als een burgerschapskwestie stelt. De beperkte mogelijkheden die aan deze functie werden meegegeven relativeren echter deze politieke keuze. Het gaat om 5,5 FTE en 20 tijdelijke arbeidsplaatsen. Vergeleken met bijvoorbeeld de Equalities Unit van de stad Birmingham is dit een beperkte bezetting. In dezelfde richting wijzen de eerste rapporten van de ombudsman. Aan de andere kant is de functie inmiddels stevig verankerd in het stedelijk beleid.

Binnen de civil society zijn de zogeheten «Deutsch-Ausländischen Begegnungsstätten» een belangrijk fenomeen. Het betreft hier ontmoetingsplaatsen (en activiteitscentra) die verbonden zijn aan kerken en nieuwe sociale bewegingen uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Zij worden als particulier initiatief fors gesubsidieerd door de lokale overheid en spelen een grote rol in de pacificatie van spanningen tussen bevolkingsgroepen. Meer recent lijkt er overigens enige afstand en zelfs spanning te ontstaan tussen deze organisaties en de lokale overheid.

Zelforganisaties van buitenlanders daarentegen spelen slechts een beperkte rol in het Hamburgse middenveld. Zij krijgen ook weinig overheidssteun.

Met de komst van een nieuwe golf migranten (vluchtelingen en asielzoekers) lijkt de Hamburgse overheid (in navolging van de landelijke overheid) de overgang naar een burgerschapsperspectief, waarvan de genoemde beleidsstructuren getuigen, alweer te verlaten. Er lijkt nu meer sprake van een spagaatbeleid: één voor de bestaande groepen immigranten (integratie) en één voor de nieuwkomers (voorlopigheid).

Een heel ander domein van beleid is dat van de probleemgerichte en territoriale aanpak. Er is bijvoorbeeld het terrein van de armoedebestrijding, en dat van de «speerpuntwijken» en van de wijkontwikkeling in het kader van de «Soziale Stadt». De verbinding van deze beleidsinitiatieven met en de invloed op het integratiebeleid is niet duidelijk. Er

vallen klachten te beluisteren dat aan de ene kant migratie en integratie als «belastingsfactor» opduikt, maar dat aan de andere kant in projectvoorstellen migranten als specifieke doelgroep niet verschijnen (Perchinig, 2001, p. 149–150).

De gerichte evaluatie van het Soziale Stadt-beleid daarentegen geeft aan onder welke condities migranten op een gelijkwaardige wijze kunnen participeren binnen probleemgerichte en territoriale aanpakken (Becker, 2002). Hamburg wordt hier genoemd als een stad met een sterk wijkmanagement, waarbinnen specifieke aandacht is voor integratie, waardoor participatie van buitenlanders meer kansen krijgt.

Zoals elders is er ook voor Hamburg weinig bekend over de feitelijke effecten van het gevoerde beleid. De beleidsontwikkeling en de visie van deskundigen wijzen echter ook hier in de richting van mainstreaming enerzijds en van specifieke beleidsaandacht voor integratie op alle niveaus anderzijds.

LUIK¹

Aantal inwoners 188 390

Samenstelling bevolking

Van de Luikse bevolking is 17,6% van niet-Belgische nationaliteit (tegenover circa 10% voor heel België). Een ruime meerderheid van deze buitenlanders (62,5% komt uit één van de lidstaten van de EU. De verdeling weerspiegelt de verschillende migratiegolven die Luik heeft gekend. Vanaf het einde van de negentiende eeuw werden migranten uit Oost-Europese landen aangetrokken voor het werk in de steenkoolmijnen en later de staalindustrie. Na de tweede wereldoorlog ging de Belgische industrie massaal werven in Italië, later in Spanje, Marokko en Turkije. De buitenlandse bevolking in Luik is hiervan een afspiegeling. Daarnaast is er enige immigratie uit de vroegere kolonie Kongo en tenslotte kwam er zoals elders recent een stroom vluchtelingen op gang.

In 1998 ziet de verdeling van de buitenlandse bevolking van Luik er als volgt uit:

Italianen: 40,5%

Marokko: 14,6%

Spanje: 8,9%

Turkije: 7,6%

Frankrijk: 6,9%

Kongo: 3,3%

Overige (ca. 50 nationaliteiten): 18,2%

Positie minderheden

De buitenlandse bevolking van Luik is ongelijk verdeeld over de verschillende wijken (buurten) van de stad (tussen 5,9% en 40%). In één van de wijken, Droixhe (35,6% buitenlanders), is het aantal niet-EU buitenlanders hoger dan het aantal EU buitenlanders.

Een indicatie voor de economische positie van buitenlanders in Luik kan worden afgeleid uit enkele cijfers voor de gehele provincie. In 1991 bedroeg het percentage economisch actieven onder de buitenlanders 45%. De verdeling van deze populatie over beroepsgroepen was als volgt:

¹ Hoofdzakelijk gebaseerd op Martiniello (jaartal onbekend).

- 6,4% is zelfstandig of werkgever;
- 5,3% oefent een vrij beroep uit of behoort tot het kader;
- 6,3% is werknemer bij de overheid;
- 42,5% is werknemer in het particulier bedrijfsleven;
- 23,1% is werkzoekend.

In vergelijking met beschikbare cijfers uit 1970 valt met name de stijging van het aantal werkzoekenden op (van 3,7% naar 23,1%) en de vermindering van het aantal werknemers in het particulier bedrijfsleven (van 66,9% naar 42,5%).

Ambities van buitenlanders met betrekking tot politieke participatie is in België totnogtoe nauwelijks gehonoreerd. Met name lokale adviesraden voor buitenlanders werden als opstap naar politieke participatie vanaf eind jaren 60 ingesteld. De lokale adviesraad van Luik is, in tegenstelling tot vele anderen, steeds blijven functioneren.

Daarnaast hebben buitenlanders een stevige positie verworven binnen het systeem van sociaal overleg (industriële relaties) dat in België de belangrijkste pijler van het sociaal beleid vormt.

Beleid

Het beleid van de stad Luik kan niet los gezien worden van de landelijke beleidsontwikkelingen. België heeft sinds de tweede wereldoorlog ten aanzien van buitenlanders een ambigu beleid gevoerd. Enerzijds was er sprake van gastarbeidersbeleid (aantrekken van tijdelijke arbeidskrachten), anderzijds werd om demografische redenen gezinshereniging gestimuleerd, tot aan de officiële immigratiestop begin jaren zeventig.

Voor een goed begrip van het vervolg is een korte toelichting op de Belgische staatsstructuur van belang. De federale staat België kent twee elkaar overlappende beleidsstructuren: gewesten (territoriale invalshoek: Vlaanderen, Brussel, Wallonië) en gemeenschappen (culturele invalshoek: Vlaamse gemeenschap, Franstalige gemeenschap en Duitstalige gemeenschap). Elk van deze structuren heeft in principe eigen bevoegdheden en beleidsorganen.

Franstalige Gemeenschap, provincie en regio

Sinds 1980 zijn de gemeenschappen verantwoordelijk voor opvang en integratie van immigranten. In dit kader heeft de Franstalige Gemeenschap een Adviesraad voor de bevolking van buitenlandse origine opgericht. De raad is in de jaren tachtig samengesteld uit vertegenwoordigers van de Franstalige Gemeenschap (cultuur, onderwijs, welzijn), steden, sociale partners en organisaties van buitenlanders.

In de loop van de jaren tachtig werden vier regionale centra voor opvang en integratie van buitenlanders, waaronder dat van de provincie Luik, steeds belangrijker.

Tot het begin van de jaren negentig beperkte het integratiebeleid zich hoofdzakelijk tot steun van het Ministerie van Cultuur en van Sociale Zaken aan verenigingen van buitenlanders. Pas vanaf begin jaren negentig komt er een politiek discours over integratie, sociale preventie en bestrijden van uitsluiting.

Het integratiebeleid volgt een dubbele benadering: een culturele en een sociaal-economische. Er wordt ondersteuning gegeven aan de ontwikkeling van eigen taal en cultuur, aan culturele uitwisseling, aan Frans taalonderwijs, aan alfabetisering en aan huiswerkbegeleiding. Daarnaast is er ook aandacht voor bestrijden van racisme en discriminatie.

In 1998 is het Regionaal Centrum Buitenlanders voor de regio Luik in zijn huidige vorm een feit. Het is een door de overheid in het leven geroepen particuliere instelling. Met name de provincie, de stad Luik en een aantal gemeentelijke sociale diensten spelen er, samen met organisaties van buitenlanders, een belangrijke rol in.

De stad Luik

Sinds een dertigtal jaren beheert de socialistische partij (PS) in wisselende coalities de stad Luik. Totnogtoe heeft Luik geen raadsleden van (recente) buitenlandse origine.

De kwesties verbonden met immigratie werden steeds aan bestaande wethoudersportefeuilles toegevoegd. Binnen de portefeuille voor Jeugdzaken, sport en huisvesting werd een interculturele dienst opgericht met als doel «het verbeteren van de relaties en het samenwonen van alle Luikenaars, ongeacht hun nationaliteit. Het is tevens de bedoeling om een beleid van nabijheid te voeren door de dialoog tussen bewoners en gemeentelijk apparaat te verstevigen, en door de dienstverlening binnen de meest achtergestelde buurten te versterken».

Sinds vele jaren heeft Luik, zoals gezegd, een (gekozen) Gemeentelijke Adviesraad voor buitenlanders. De belangrijkste verdienste van die raad is dat hij het gemeentelijk stemrecht voor buitenlanders op de agenda heeft weten te houden. Met de toekenning van het gemeentelijk stemrecht aan EU-onderdanen (meer dan 60% van de buitenlanders in Luik) – overigens in België nog steeds niet feitelijk gerealiseerd – zal de adviesraad zich met name op de rechten van overige buitenlanders concentreren.

In 1994 deden vier vertegenwoordigers van extreem-rechts hun intrede in de Luikse gemeenteraad. Als reactie daarop stemde de raad in 1995 een Charter ter bestrijding van racisme. Dit charter wordt gezien als een instrument voor sensibilisering. Het moet de stad in staat stellen een multicultureel imago uit te stralen en een effectieve participatie van buitenlanders aan projecten van lokale ontwikkeling te bevorderen.

Dit laatste is een verwijzing naar het meer integrale beleid gericht op wat in Nederland aandachtsgebieden of -wijken wordt genoemd. Ook Luik kent zo'n beleid. Actoren binnen de stad zijn overigens actief in het Europese netwerk *Quartiers en Crise* dat mede geïnspireerd is door het Franse beleid van sociale buurtontwikkeling (*Développement social des quartiers*).

De stad Luik heeft drie wijken aangewezen als *Zones d'Actions Prioritaires (ZAP)*, op basis van de concentratie buitenlanders en het percentage jongeren daarbinnen. Het initiatief van de ZAP's wordt gefinancierd uit het *Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés* (FIPI, Impulsfonds voor Immigrantenbeleid). Dat Fonds werd door de centrale overheid in het leven geroepen na de stedelijke rellen van 1991, een confrontatie tussen politie en (hoofdzakelijk migranten-)bevolking in achterstandswijken. Het Fonds is bedoeld om programma's en projecten te stimuleren die de

integratie van buitenlanders tot doel hebben. In Luik zijn er drie ZAP's aangewezen, waaronder de eerder genoemde wijk Droixhe.

Daarnaast zijn er interessante initiatieven in het kader van de stadsvernieuwing/herstructurering. Een van die initiatieven speelt zich af in de Noordwijk van Luik. Daar werd ten behoeve van het verzamelen van ideeën voor een grootschalig stadsvernieuwingproject in de eerste plaats een enquête gehouden onder een representatieve steekproef van de bevolking. Vervolgens werden dan een twintigtal sociale groepen samengesteld die werden uitgenodigd deel te nemen aan drie reeksen bijeenkomsten. Een eerste reeks bijeenkomsten om doelstellingen en werkwijze uit te leggen en mensen te motiveren. Een tweede reeks bijeenkomsten om constructieve voorstellen te ontwikkelen en een derde reeks om de (door vakdiensten) uitgewerkte voorstellen te bespreken en te verfijnen. Door het homogeen houden van de sociale groepen was participatie van de verschillende minderheidsgroepen gegarandeerd (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, 2002, p. 58).

Luik is hiermee andermaal een stad, die enerzijds een specifiek beleid voert, met uitdrukkelijke verwijzing naar de aanwezigheid, integratie en participatie van buitenlanders (Gemeentelijke Adviesraad, Anti-discriminatie Charter, ZAP) en anderzijds een meer integraal territoriaal beleid.

MILAAN

Aantal inwoners

Circa 1 500 000¹

Samenstelling bevolking

In Milaan wonen circa 105 000 geregistreerde buitenlanders, dat is ongeveer 8% van de bevolking. Daarnaast schat men het aantal buitenlanders dat niet over verblijfspapieren beschikt op ongeveer 20 000 (Milan Registry Office, 1999).

De meeste buitenlanders komen uit ontwikkelingslanden (ongeveer 80%). Sommige gemeenschappen hebben zich reeds langer in de stad gevestigd (bijvoorbeeld uit China, de Phillippijnen, Egypte), terwijl andere groepen recenter naar Milaan zijn gekomen, maar gestaag aangroeien (bijvoorbeeld uit Peru, Sri Lanka, El Salvador, Ecuador) (Andreotti, 2001, p. 44).

The migratory trajectories and their position in the urban context are strongly influenced by the community of origin, giving rise to very peculiar models of migration:

- *The Chinese: this probably constitutes the closest and most self-sufficient community in the city. Economic independence is gained mainly in certain fields, such as catering and certain manufacturing initiatives (the manufacture of clothing and leather goods). Although this is the second largest community in terms of numbers, in 1999 only 0.6 per cent of all those who passed through the «Ufficio Stranieri» or Foreigners Department (49 out of 4,497 cases) were Chinese immigrants, showing that integration and information are provided mainly within the community of origin.*
- *The Philippine: the main characteristic of this community is the prevalence of females. It has been present in Milan since the eighties and is more scattered than the Chinese community but*

¹ Bron:
www.cityguide.travel-guides.com/cities/mil/CityStatistics.asp

well established on the local labour market (domestic sector). Its members use the support and contacts offered by local Catholic institutions; the Foreigners Department records practically no use of public ones (0.2 per cent).

- *The Egyptian: this is one of the historical communities in Milan. Although scattered in different family clans and without any visible institutions, the Egyptian community has managed over time to achieve upward social and economic mobility. It has privileged access to the building sector, in the lower tertiary sector (cleaning enterprises) and in catering, with interesting forms of independent entrepreneurial initiatives. The growing number of stay permits for family reasons that have been granted to Egyptian women confirms a process of integration in a community consisting mainly of males, like the majority of those of African origin. In this case again, few Egyptians have dealing with the Foreigners Department (1.6 per cent).*

The three communities considered represent almost 40 per cent of the foreign population of the Milan municipality and are the three nationalities capable of offering some of the more practical resources for the integration of new arrivals: well organised communities (Philippine and Chinese) and historical experience in terms of migration and settlement in Milan (Egyptian).

Positie minderheden

Na Rome heeft Milaan het hoogste absolute en relatieve aantal immigranten van het land. De migrantenpopulatie in Milaan leeft in betere omstandigheden als dit vergeleken wordt met andere steden in het land (Zanfrini, z.j.). Er zijn drie categorieën immigranten in Milaan. De eerste groep bestaat uit arbeiders die na het verdienen van voldoende geld weer teruggaan naar het land van herkomst. De tweede groep bestaat uit arbeiders die met het gezin naar Milaan komen om zich daar voorgoed te vestigen. De derde groep zijn mensen die in Italië een nieuw gezin vormen, dit zijn meestal vrouwen (Andreotti, 2001).

Milaan heeft door de jaren heen altijd veel immigranten aangetrokken. Toch is het aantal immigranten in Milaan relatief laag als dit vergeleken wordt met andere Europese steden. Aanvankelijk trokken migrantengezinnen uit het zuiden van Italië naar Milaan. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig werden gekenmerkt door groeiende immigratiecijfers. Begin jaren tachtig waren het vooral veel immigranten uit de geïndustrialiseerde landen, later kwamen steeds meer mensen uit minder ontwikkelde landen. Milaan ging steeds meer de rol vervullen van een soort sorteercentrum. De immigranten kwamen hier aan en gingen vanuit hier kijken in welk deel van het land werk was.

De immigranten uit de Maghreb vormen de grootste gemeenschap. De laatste jaren roepen deze immigranten de grootste bezorgdheid onder de autochtone bevolking op. Recenter richt deze bezorgdheid zich ook op Albanezen en voormalig Joegoslaven.

Italië heeft altijd al aantrekkingskracht gehad op vrouwen alleen. Zij werken voornamelijk als huishoudster en/of kinderoppas. De laatste jaren komen deze vrouwen met name uit de Filipijnen. Deze vrouwen zijn goed in staat om een netwerk om zich heen op te bouwen en zoeken werk voor hun achtergebleven man, eventuele kinderen en andere familieleden.

Werken

In Milaan ligt het werkloosheidscijfer onder de 4,3%. Dat betekent dat er bijna volledige werkgelegenheid is. Dit verklaart waarom immigranten

relatief weinig problemen hebben bij de toegang tot de arbeidsmarkt (Andreotti, 2001). Sinds midden jaren tachtig hebben buitenlandse arbeiders hun positie op de arbeidsmarkt vastgelegd. Dit proces werd versterkt door Law 39/90. Deze wet creëerde dezelfde condities voor werknemers uit de Europese Unie als buiten de Europese Unie. Bedrijven en industrieën maken enorm veel gebruik van buitenlandse arbeidskrachten en zij zijn dan ook onmisbaar geworden. In Milaan is het aandeel werknemers van buiten de Europese Unie in vijf jaar tijd meer dan gehalveerd (1990: 14 376, naar 1995 6653). Daarna neemt dit aantal weer toe. Dit komt waarschijnlijk door de eerder genoemde wetswijziging. In Milaan hebben immigranten vooral banen in kleine en middelgrote bedrijven.

Wonen

In 1983 werd een wet aangenomen die het mogelijk maakte dat immigranten recht hebben op een woning van de sociale woningbouw. In theorie verbeterde hierdoor de maatschappelijke positie van immigranten, maar in de praktijk was dit niet het geval. Met het toenemen van de migratie nam de woningnood toe en werd het woningprobleem weer overgelaten aan liefdadigheidsorganisaties en kerkelijke organisaties. De publieke opinie tolereerde het probleem niet meer en het kwam op de politieke agenda te staan. Nationale wetgeving introduceerde in 1990 een wet die gemeenten de taak gaf om te voorzien in opvanghuizen. Hoewel vele slaappleaatsen werden gecreëerd zag men al snel dat dit niet voldoende zou zijn. De slaappleaatsen die er waren, waren van slechte kwaliteit en eigenlijk alleen bedoeld voor mannen. Voor vrouwen en kinderen was weinig opvang. Ook werd de maximumtermijn van zes maanden dat men in de opvang mocht verblijven meestal overschreden, omdat geen alternatief voor handen was. Uiteindelijk werden veel opvanghuizen vanwege bouwvalligheid gesloten. Dankzij liefdadigheidsorganisaties en kerkelijke organisaties werd het probleem beheerst. Zij zorgden voor vele slaappleaatsen. Door het falen van de publieke sector staat de vrijwilligerssector onder grote druk.

Zelforganisaties

Bijna alle groepen immigranten in Milaan hebben minstens een ontmoetingsruimte, maar in de meeste gevallen hebben ze hun eigen organisatie opgericht. Deze organisaties bieden verschillende vormen van hulp aan leden van de etnische groep aan. De zelforganisaties treden niet op als lobbygroepen om de situatie voor immigranten te verbeteren.

Politieke participatie

Immigranten in Italië hebben geen passief en geen actief stemrecht. Omdat weinig immigranten zich laten naturaliseren, betekent dit dat immigranten weinig politiek participeren. In tegenstelling tot enige andere Italiaanse gemeenten, heeft Milaan geen vertegenwoordiger van immigranten (*consigliere aggiunto*) in de gemeenteraad. Het raadgevende comité (*Consulta*) is het lichaam dat op lokaal niveau onderwerpen van immigratie en de multiculturele samenleving behandelt. Dit comité is in Milaan in 1986 opgericht om immigranten een stem te geven in het bestuur. Het comité zou moeten worden geraadpleegd over de aanpak van belangrijke onderwerpen, maar de comités werken nog niet optimaal. Het is bijvoorbeeld moeilijk om mensen voor het comité te vinden die in staat zijn om de gehele multiculturele samenleving te

vertegenwoordigen en niet alleen opkomen voor de belangen van de eigen etnische achterban.

Helaas zijn er geen gegevens over politiek lidmaatschap van de verschillende etnische groepen. Ook is niet bekend of immigranten aangesloten zijn bij een vakbond. Vakbonden zijn erg belangrijk voor de rechten van immigranten. Sinds begin jaren tachtig trachten de vakbonden in Milaan middels publiekscampagnes het regionale en lokale immigratiebeleid te veranderen. In 1989 zijn werkgevers- en werknemersorganisaties overeen gekomen minstens tien procent immigranten aan te nemen. Deze overeenkomst is echter nooit nageleefd. Desondanks wenden veel migranten zich dagelijks tot de vakbonden voor juridische raad en advies.

Sociale rechten

Non-profit organisaties spelen een grote rol in het vraagstuk omtrent sociale rechten van immigranten. De samenwerking van de publieke en de non-profit sector is een voorwaarde voor de efficiëntie van het beleid omtrent sociale rechten. Een voorbeeld hiervan is het opzetten van een informatiepunt met culturele bemiddelaars en maatschappelijk werkers. Ze helpen immigranten wegwijs te worden in de Milanese samenleving. Non-profit organisaties hebben bijgedragen tot de totstandkoming van een nieuwe wet. Deze wet geeft immigranten toegang tot de gezondheidszorg, ook als ze illegaal zijn. Een organisatie van vrijwillige artsen die immigranten en illegalen behandelen (NAGA) en ggd-ers (public health workers) benadrukten dat gezondheidsbescherming niet alleen een individueel recht is, maar ook in het algemeen belang is. Tegenwoordig zijn veel vrijwilligers in Milaan werkzaam om te stimuleren dat immigranten gebruik maken van de openbare gezondheidszorg. In Milaan is een project opgestart dat wordt ondersteund door de lokale overheid en non-profit organisaties. Het project is bedoeld om de diffuse informatie en kennis rondom kinderen van immigranten te stroomlijnen. Dit initiatief komt tegemoet aan een wet die het belang benadrukt van een interculturele dialoog.

Beleid

Milaan kent van oudsher twee instellingen die zich bezighielden met het minderhedenbeleid: de Office for foreigners and gypsy or romany citizens en het Centre for foreign citizens. De eerste viel onder verantwoordelijkheid van het departement van Sociale Zaken en de tweede onder het departement van Onderwijs. In 1992 zijn deze organisaties gefuseerd en was het de bedoeling dat na een reorganisatie een departement voor Immigratiezaken opgericht zou worden. Dit is echter nooit gebeurd. Hierdoor kan de nieuwe organisatie niet terugvallen op duidelijk beleid. De organisatie valt nu onder het departement van Hygiëne, gezondheid en marginalisatie.

Recentelijk richt het gemeentelijk beleid zich op communicatie met verschillende etnische groepen. Ze willen de communicatie tussen publieke instellingen en etnische minderheden verbeteren. Het doel is om immigranten te stimuleren meer gebruik te maken van algemene voorzieningen (Zanfrini, jaartal onbekend).

De consequentie van dit niet-categorale beleid is dat diensten vaak niet echt toegankelijk zijn voor buitenlanders. Veelal is het dan ook het particulier initiatief dat het gebrek aan gericht beleid opvangt.

As has already been noted, public support services for immigrants in need are generally non-existent. Support for immigrants, both in terms of initial reception facilities and in terms of integration is left almost

entirely to the voluntary sector (mostly to Catholic organisations). Nevertheless, legal immigrants may access all Italian public social services (such as family social services) even though linguistic difficulties, but often also those of a cultural nature, are a strong deterrent to entry. Furthermore the immigrants' experiences of the public social services do not seem to be positive, since they have the impression that the latter are unable to provide clear and reliable information, both because of the discretionary powers of the operators and because of the complex nature of present laws. Although certain services are physically present in the territory (as in the case of the SSdF -Family Social Services – in Baggio), users who are entitled to regular forms of aid (...)soon develop a sense of mistrust and frustration, which leads them to prefer other types of help from the private social services. In fact, the requests for help received by the Centro Vincenziano of Baggio affect the trajectories of 8 out of 9 cases, proof of the key role assumed by this structure for direct or indirect redistribution in the area. The crucial role of the Centre depends on its direct contact with the eight parishes present in the territory and its complementary role with respect to the local social services: as soon as users' unstable conditions are compatible with cases qualifying for benefits, the social services are contacted so that they can take over. The Centro Vincenziano of Baggio distinguishes itself for the efficiency with which it helps foreigners find work, to such an extent that, according to those who operate inside the centre, numerous users arrive from other districts. Word of mouth contacts between fellow countrymen remain the most effective way for those in need or the temporarily employed to get to know about this service (Andreotti, e.a., 2001, p. 57).

In most cases the immigrants turn to the private social services, in particular the Centro Vincenziano of Ponte Lambro. Public social services themselves send immigrants to the Centro Vincenziano (...)as it is the only centre of assistance located in the area and anyone in need immediately turns to it. (...). The Centre is perceived to be (more close) closer to the needs of neighbourhood inhabitants and its organisation is less bureaucratic than in the public social services, so that it can give help easier and faster. Relationships with the social services, on the other hand, seem to be particularly difficult; in most cases the interviewees complain of lack of understanding and information.

Lastly, there is another private social service where most immigrant mothers go: the Centro Aiuto alla Vita, a Catholic guidance service which provides moral and economic support and information (...). The women come into contact with this service thanks to the mediation of the hospital maternity ward where they give birth or through the Centro Vincenziano. Despite the many services on offer (especially in the private Catholic sector) the services seem unable to reverse a downward trajectory but only able to prevent it from worsening (Andreotti, 2001, p. 134).

5.2. Nieuwkomersbeleid

BARCELONA¹

Aantal inwoners

1 508 805 (1996)

Samenstelling bevolking

Het aantal buitenlanders in Barcelona bedraagt «slechts» 2,02% van de totale bevolking. Het is een groeiende populatie. In 1986 was hun aandeel nog 1,1%; in 1991 bedroeg het 1,4%.

De verdeling over de belangrijkste nationaliteiten ziet er als volgt uit:

Nationaliteit	Aantal (1996)	Percentage
Marokko	3 191	10%
Peru	2 779	9%
Filippijnen	1 784	6%
Frankrijk	1 707	6%
Italië	1 693	6%
Duitsland	1 589	5%
Argentinië	1 173	4%
Overig	16 539	54%
Totaal	30 455	100%

Werkgelegenheid in Barcelona heeft altijd veel migranten uit andere delen van Spanje getrokken. Ook arriveerden hoogopgeleide immigranten uit Noord-Europese landen. Deze groep is later uitgebreid met immigranten uit de Verenigde Staten en Japan. In de jaren zestig kwamen de eerste Afrikaanse immigranten. Zij waren afkomstig uit Guinee, een voormalig Spaanse kolonie. Zij vormden een bevoorrechte groep, omdat ze gingen studeren in Barcelona. In die periode kwamen ook de eerste Marokkanen. Zij waren op doorreis naar Frankrijk en andere Europese landen en stopte in Barcelona om wat geld te verdienen. Toen in 1974 Frankrijk de grens sloot voor immigranten, bleven veel Marokkanen in Barcelona. In de jaren zeventig kwam ook de stroom van politieke vluchtelingen uit Zuid-Amerika (Chili, Argentinië, Uruguay) op gang. In de jaren tachtig kwamen veel Marokkaanse mannen naar Barcelona om te gaan werken. In de jaren negentig lieten zij vaak hun gezin overkomen. Tevens kwam in de jaren tachtig de stroom Filippijnse en Chinese vrouwen die in Barcelona als huishoudster kwamen werken op gang. Recentelijk komen hier ook vrouwen uit Peru, de Dominicaanse republiek en Ecuador bij. Ook Pakistani komen de laatste jaren naar Barcelona.

De stad Barcelona wordt de laatste jaren met name geconfronteerd met de sluiting van de grenzen in landen ten Noorden van Spanje voor nieuwe immigranten. Deze stranden dan in Barcelona. Landelijk steunt het immigratiebeleid op drie pijlers: het vaststellen van quota, het doorvoeren van regularisaties en gezinshereniging. Het is dan ook via deze drie stromen dat de immigrantenbevolking in Barcelona aangroeit.

Positie minderheden

Er was in Barcelona tot voor kort weinig sprake van concentratie van buitenlanders in bepaalde wijken van de stad. Met de komst van grotere

¹ Hoofdzakelijk gebaseerd op Moren, jaartal onbekend.

groepen immigranten uit derdewereldlanden groeit hun aandeel met name in de armere (perifere) wijken van de stad.

Zelforganisaties

In Catalonië zijn er meer dan honderd organisaties van immigranten. De meerderheid van deze organisaties is gevestigd in Barcelona. De netwerken van immigranten in Barcelona zijn vooral gebaseerd op familieverbanden. Het ontstaan van immigrantenorganisaties komt met name voort uit de bestaande solidariteit onder immigranten. Deze solidariteit kent verschillende vormen. Zuid-Amerikaanse en Aziatische immigranten organiseren zich voornamelijk op basis van herkomstland. Afrikanen uit landen ten zuiden van de Sahara kennen voornamelijk solidariteit op basis van familieverbanden.

Niet alle organisaties zijn even actief. Vooral de Marokkaanse organisaties zijn minder actief. Hiervoor kan men verschillende verklaringen geven: wantrouwen tussen Arabieren en Berbers, organisaties opgericht door het Marokkaanse consulaat, wantrouwen tegenover politieke organisaties in het algemeen. Marokkanen komen elkaar vooral tegen in de moskee, in culturele centra en in Marokkaanse winkels. De organisaties van immigranten uit de Sahara zijn veelal een stuk hechter. Zij zijn vaak georganiseerd per nationaliteit en/of etniciteit. De Zuid-Amerikaanse landen hebben ook allemaal hun eigen organisatie, maar zijn tevens verenigd in een organisatie van alle Zuid-Amerikaanse landen. Er zijn ook organisaties actief waar enkel vrouwen lid van kunnen worden. Tot slot zijn er recentelijk ook migrantenorganisaties van jongeren opgericht. Dit is geen uitputtende lijst, hiernaast zijn nog vele organisaties van andere etniciteiten actief.

Politieke participatie

Immigranten hebben geen stemrecht in Spanje. De leden van de Europese Unie hebben wel stemrecht. Omdat weinig immigranten zich laten naturaliseren (ongeveer 1,5%), heeft slechts een kleine minderheid dezelfde politieke rechten als Spanjaarden. De eis dat immigranten actief stemrecht verkrijgen voor de lokale verkiezingen komt telkens terug in solidariteitscampagnes. Immigranten hebben wel actief en passief stemrecht in sociale verkiezingen (ondernemingsraden). Er is ook een aan een vakbond gelieerde dienst opgericht voor immigranten en vluchtelingen. Hier kunnen immigranten terecht voor steun en advies inzake onderwerpen rondom arbeid. Geen enkele immigrantenorganisatie zit echter in het bestuur van deze dienst.

Beleid

Sinds eind jaren tachtig heeft de gemeenteraad van Barcelona in het kader van het wijkgericht beleid en burgerparticipatie een aantal adviesraden opgericht. Zo is er ook een Adviesraad betreffende immigranten en vluchtelingen ingesteld. Hierin zitten vertegenwoordigers van politieke partijen, vakbonden, ngo's, universiteiten, overheden en professionele organisaties. Sommige van de leden zijn immigranten. Er zijn in de Adviesraad echter geen migrantenorganisaties vertegenwoordigd. Wel zijn ze een aantal keren als gast uitgenodigd. De contacten tussen overheid en immigrantenorganisaties verlopen meestal op een informele manier.

Al met al kan gesteld worden dat er in Barcelona weinig steun is voor zelforganisaties. Een van de consequenties daarvan is dat er bij specifieke beleidsproblemen ook geen structuur is die het mogelijk maakt om op een gestructureerde wijze in overleg te treden met de verschillende groepen of gemeenschappen. Dat werd op pijnlijke wijze duidelijk bij de inrichting van een Mohammedaanse begraafplaats.

De meeste initiatieven met betrekking tot integratie komen voort uit het genoemde wijkgerichte en participatiebeleid. Het gaat dan veelal om kleine projecten, soms geïnitieerd door ambtenaren van de gemeente. Een voorbeeld daarvan is een project van gezondheidsvoorlichting via paraprofessionals uit de gemeenschap van immigranten. Dit project is ondergebracht bij een lokale vrouwenorganisatie die de paraprofessionals een training geeft ten behoeve van door hen te leiden workshops met buurtgenoten.

LISSABON¹

Aantal inwoners (1997)	
Lissabon	2 535 669
Oeiras (deelgemeente van Lissabon)	151 342

Samenstelling bevolking

Over de (etnische) samenstelling van de bevolking van Oeiras zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar. Een belangrijke reden daarvoor is dat een belangrijk deel van de inwoners «illegaal» in de sloppenwijken leeft.

Voor geheel Portugal geldt de volgende verdeling van de populatie etnische minderheden:

Herkomst	Aantal (1997)	Percentage
Afrika	87 717	50%
Azië	7 192	4%
Europa	49 747	28%
Noord-Amerika	10 573	6%
Zuid-Amerika	25 274	14%
Overig	760	0,4%
Totaal	175 263	100%

Van deze groep van 175 263 buitenlanders leven er 112 962 in de agglomeratie Lissabon, waar ze 4% van de bevolking uitmaken. De belangrijkste groepen immigranten komen uit Angola, Kaapverdië, Guinea, Mozambique, Sao Tomé en Brazilië.

Een schatting door de onderzoekers van het MOST (UNESCO)-project levert voor Oeiras een aantal op van circa 1500 buitenlandse gezinnen of tussen de 6000 en 8000 individuen. Zij gaan ervan uit dat deze 5% (ongeveer 1% hoger dan het gemiddelde voor de agglomeratie Lissabon) een voorzichtige schatting is.

Positie minderheden

Portugal is jarenlang gekenmerkt door emigratie, en immigratie is een betrekkelijk nieuw verschijnsel. In Portugal kwam de immigratie in vergelijking met andere Europese landen dan ook laat op gang, namelijk in de jaren tachtig. Ongeveer 4% van de bevolking in Lissabon bestaat uit

¹ Hoofdzakelijk gebaseerd op Marques, M. e.a. (jaartal onbekend)

immigranten. Hiervan komt het merendeel uit voormalig Portugese koloniën of Portugees sprekende landen.

Werken

In Lissabon wonen relatief weinig immigranten. Toch lijkt het tegendeel het geval als je over straat loopt. Alle arbeiders die op straat werken, zoals bouwvakkers, stratenmakers en vuilnismannen zijn migrantenmannen. Veel migrantenvrouwen hebben een baan binnenshuis als huishoudster en/of kinderoppas.

Wonen

Terwijl ze in het centrum van Lissabon werken, wonen veel immigranten aan de rand van de stad. Ze wonen in woningen van de sociale woningbouw of in de nog steeds bestaande sloppenwijken. De situatie van de huizen van immigranten is vaak erbarmelijk. De sloppenwijken worden vooral bevolkt door de grote stroom mensen uit de voormalige Afrikaanse koloniën.

Sinds de jaren zeventig zijn er huizenprogramma's opgezet met als doel de immigranten een huis te bieden dat voldoet aan eenvoudige kwaliteitsstandaarden. Deze programma's brengen weer een nieuwe stroom immigranten op gang, omdat men hoopt ook een huis toegewezen te krijgen. Deze immigranten komen vooral uit de Portugees sprekende koloniën en komen op basis van gezinshereniging naar Nederland. Deze groei brengt de planning van de huizenprogramma's in gevaar. Tevens is men bang dat op de lange termijn de integratiedoelen niet worden gehaald.

Oeiras; een deelgemeente aan de rand van Lissabon

Vroeger was Oeiras een geliefd oord voor bewoners uit de stad Lissabon om de weekeinden door te brengen. Toen de migratie op gang kwam trokken veel migranten uit andere delen van Portugal naar Oeiras. Hierdoor nam de verstedelijking evenals het bewonersaantal sterk toe. Toen later de immigratie uit andere landen op gang kwam, gingen deze immigranten ook automatisch naar de sloppen van Oeiras. In de jaren tachtig zaten de sloppenwijken vol met Afrikaanse immigranten. Recentelijk is deze groei van de bevolking gestopt en Oeiras heeft weer de beste levensstandaard van Lissabon. Veel bedrijven in de dienstverlenende sector (tertiaire sector) hebben zich er gevestigd. Er is een hoge werkgelegenheid en de mensen zijn gemiddeld hoger opgeleid. Sinds 1985 heeft de gemeente het gemeentelijke huizenprogramma geïntroduceerd. Dit hield in dat de bewoners uit de sloppenwijken geherhuisvest werden, illegale bebouwing verbeterd en gelegaliseerd werd en de bevolking werd de mogelijkheid geboden om een huis via de gemeente te kopen of te huren. Immigranten kwamen hier ook voor in aanmerking, ongeacht hun legale status. Goede huisvesting is altijd een van de grootste problemen in Lissabon geweest.

Beleid

Enkele algemene aspecten van het Portugese immigratiebeleid:

- Een beleid dat de voorkeur geeft aan immigranten uit Portugees sprekende gebieden in Afrika en Brazilië.
- De recente wijziging van het jus soli in het jus sanguinis, na de dekolonisatie in Afrika en kort voor de toetreding tot de EU.
- De toekenning van het stemrecht voor lokale verkiezingen aan buitenlanders, onder voorwaarde van wederkerigheid.

Wat dit laatste betreft, bij de meest recente lokale verkiezingen bleek de deelname van bijvoorbeeld Kaapverdianen bijzonder laag. Tegelijkertijd dient men bij de beoordeling daarvan rekening te houden met het feit dat ook in eigen land slechts weinig inwoners van Kaapverdië zich als kiezer laten registreren.

De sociale grondrechten zijn in principe voor alle inwoners van Portugal gelijk: recht op onderwijs, gezondheidszorg, sociale huisvesting, arbeid, sociale uitkeringen, et cetera. Met name de vakbonden zijn zeer actief in het bevorderen van de feitelijke realisatie van die rechten.

Oeiras

Het gemeentebestuur van Oeiras heeft de volgende benadering: volgens de gemeente zijn er geen specifieke problemen op groepsniveau, maar zijn er alleen individuele problemen. Tegenwoordig is het individu de enige gesprekspartner van het gemeentehuis. De relaties tussen het gemeentehuis en de lokale bewoners, immigrant of niet, zijn dan ook persoonlijk en direct. Elke bewoner is een inwoner van de gemeente en moet zo ook bejegend worden. Daarom is het belangrijk om iedereen gelijke kansen te geven op de huisvestingsmarkt, of op de arbeidsmarkt via het geven van scholing, immigrant of niet.

Hoewel sommige ambtenaren sceptisch stonden tegenover deze benadering, namen zij deze om pragmatische redenen wel over. Tegelijkertijd realiseren zij zich in de dagelijkse praktijk als geen ander dat specifieke groepen om een specifieke benadering vragen. Dat laatste wordt nog versterkt door de vertaalslag die het gemeentelijk management maakt van de formele bestuurlijke visies. Zij erkennen feitelijk de culturele diversiteit en stimuleren specifieke interventies.

Concrete voorbeelden van deze benadering zijn het steunen van immigrantenorganisaties en initiatieven van immigranten (zoals een modeshow of voetbalwedstrijd), de facilitering van contacten met instellingen op centraal stadsniveau (Lissabon) en het organiseren van culturele manifestaties van de landen van herkomst van immigranten. Om deze benadering te laten slagen moet benadrukt worden dat deze initiatieven (ongeacht de officiële retoriek) de volledige steun krijgen van het gemeentehuis, de burgemeester en alle ambtenaren.

Het URBAN-programma

Dit programma heeft twee doelen: de fysieke rehabilitatie van achtergebleven stedelijk gebied en de verbetering van de maatschappelijke positie van de bevolking die dreigt uitgesloten te raken. Het programma is opgezet in Oeiras en behelst het saneren van slums en het optrekken van nieuwe sociale woningcomplexen. Hierin wonen voornamelijk mensen die geherhuisvest zijn via de openbare huizenprogramma's. Het programma is gericht op alle bewoners van die nieuwe woningen, maar omdat er vrijwel alleen immigranten wonen, gaat het vooral om deze groep. Herhuisvesting is bedoeld om uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen te voorkomen. Om de herhuisvesting te laten slagen moet men communiceren met de toekomstige bevolking over de architectuur, de inrichting van de ruimte. Ook moet gepraat worden over waarden, normen en levensstijl van de toekomstige bewoners. Het is belangrijk dat ze participeren in het project om het te laten slagen. Omdat de toekomstige bewoners participeren dragen ze ook een verantwoordelijkheid. Een knelpunt is hoe de informatiestromen van beleidsmakers en de doelgroep

bij elkaar te brengen. Iedereen weet dat juist deze groep, die voornamelijk uit immigranten bestaat, moeilijk is te enthousiasmeren om te participeren in dit soort projecten. Voorbeelden van projecten om de doelgroep enthousiast te maken om te participeren in het huizenprogramma:

- Er zijn organisaties in het leven geroepen die het bevorderen van samenleven met andere culturen tot doel hebben.
- Ook op scholen wordt geïntervenieerd om kinderen te leren met elkaar samen te leven in een multiculturele samenleving.
- Een groep hoogopgeleide Kaapverdianen kreeg de beschikking over faciliteiten, zodat ze hun cultuur naar de Kaapverdiaanse gemeenschap uit kunnen dragen. Hieruit zouden dan misschien gesprekspartners voortkomen die op kunnen treden als vertegenwoordigers van de Kaapverdiaanse gemeenschap.
- Een bekende Braziliaanse voetballer heeft een voetbalclub opgericht voor de kinderen uit de buurt. Dit zijn met name immigranten, maar ook Portugese jongeren zitten op de voetbalclub. Door samen te voetballen wordt de integratie bevorderd. De voetbalclub is een groot succes en er zijn lange wachtlijsten.

Hoe succesvol alle bovenstaande initiatieven ook zijn, ze zullen niet leiden tot lokale vertegenwoordiging of politieke participatie. Het doel van participatie van immigranten en vertegenwoordiging van migrantenorganisaties is dan ook niet behaald. Wel wordt middels de initiatieven geïntegreerd met andere buurtbewoners, maar dit mondt niet uit in het oorspronkelijke doel: politieke participatie. Veel immigranten nemen deel aan activiteiten, maar willen niet de organisatie op zich nemen.

Tot slot

In de eerste plaats moeten we vaststellen dat er weinig «evidence» is met betrekking tot de resultaten en effecten van integratiebeleid in de verschillende Europese landen en steden. Het is op zichzelf natuurlijk interessant om de verschillende typen beleid naast elkaar te leggen en te analyseren. Dat levert met name lessen op met betrekking tot de realiteitswaarde en haalbaarheid van nieuwe beleidsvisies en «maatregelen». Als deze namelijk niet aansluiten bij, of rekening houden met de bredere maatschappelijke, politiek-juridische en culturele traditie dan is de kans groot dat nieuw beleid verzandt door de aanwezige tegenwerkende krachten. Een assimilatiebeleid «op z'n Frans» is bijvoorbeeld moeilijk te realiseren in een samenleving die op pluralisme gebouwd is.

Een van de redenen waarom er weinig vergelijkbare gegevens zijn over resultaten en effecten van integratiebeleid in verschillende Europese landen is ongetwijfeld dat benchmarking zich moeilijk verhoudt tot het transnationale karakter en dito financiering van veel onderzoek op dit terrein. Het is moeilijk om in een vergelijkend onderzoek met die achtergrond de betere en de minder goede resultaten scherp op tafel te leggen. Dergelijk onderzoek is wellicht meer haalbaar als het vanuit één land geïnitieerd wordt.

Wat de steden betreft, zij maken duidelijk dat op lokaal niveau een mix van verschillende beleidsbenaderingen vaak de beste kansen op succesvolle implementatie biedt. Alle steden die we in dit hoofdstuk beschreven hebben laten zien dat specifiek beleid en mainstreaming goed samengaan. Het duidelijkst is dat voor de steden Birmingham en Hamburg, maar ook bijvoorbeeld Oeiras (Lissabon) laat een dergelijke praktijk zien. Daarnaast combineren de beschreven steden een categorale

en een territoriale benadering. De keuze voor één beleidsprincipe wordt door de hier beschreven steden niet goed of niet realistisch geacht.

Al met al bevestigen de stedenbeschrijvingen uit dit hoofdstuk de conclusies van de onderzoekers die het Duitse Grotestedenbeleid evalueerden en die we voor de volledigheid hier herhalen:

- In zijn algemeenheid staat of valt een integraal stedelijk sociaal beleid met de mate waarin resources gebundeld kunnen worden op landelijk, regionaal en lokaal niveau.
- Het belang van een goed Integraal Actieplan staat buiten kijf. Als dat er niet is, dan blijven activiteiten op zichzelf staan, en leveren ze geen (of een onduidelijke) bijdrage aan beleidsdoelstellingen.
- Binnen die integrale plannen moet het integratiebeleid als activiteiten-terrein omschreven zijn. Twee aspecten gaan daarbij hand in hand: het bevorderen van de collectieve participatie van etnische minderheden binnen bewoners- of burgerparticipatie in wijken en buurten, maar ook op stedelijk niveau; het bevorderen van de individuele participatie en emancipatie van immigranten via activeringsinitiatieven.
- Het succes van die activiteiten hangt nauw samen met de aanwezigheid van stevig buurt- of wijkmanagement vanuit de stad. Ook daarin weer twee elementen: laagdrempelige voorzieningen en de permanente aanwezigheid van specialisten (vakdiensten) ter ondersteuning van bewoners.

Er valt veel te leren van wat in andere landen en steden van Europa aan integratiebeleid is ontwikkeld. De hier beschreven steden zijn slechts een – zij het niet geheel toevallige – greep uit de vele steden waar interessante lessen (ook uit zwak beleid) te halen vallen. Maar het zal nog behoorlijk wat inspanning vergen om meer feitelijke gegevens boven tafel te krijgen over wat wel en niet werkt. En verder zullen de mogelijke lessen een plaats moeten krijgen binnen de Nederlandse maatschappelijke context. Consistentie is daarbij van groot belang. En dat is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als rechtlijnigheid.

Literatuur

Andreotti, A. e.a. (2001). The spatial dimensions of urban social exclusion and integration The case of Milan, Italy. In: *Urbex series* nummer 16, Fourth RTD Framework Programme Targeted Socio-Economic Research

Becker, H. e.a. (2002). Socially integrative city programme: An encouraging three-year appraisal. In: Deutsches Institut für Urbanistik (red.). *Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt»*. Berlin: s.n. (<http://www.difu.de/english/occasional/>)

Cross, M. (2000). *Building bridges. Towards effective means of linking scientific research and public policy. Migrants in European cities*. Utrecht: Netherlands School for Social and Economic Policy Research (AWSB).

European Commission (2001). *Joint Report on social inclusion*. (<http://europa.eu.int/comm/employmentsocial/soc-prot/soc-incl/jointrepen.htm>, gez. 13 maart 2003).

European Commission (2002). *Work Programme 2002 -2003: FP 6. INTEGRATING Programme. Priority 7: Citizens and Governance. in a knowledge based society*. (<http://www.cordis.lu/fp6/citizens.htm>, gez. 13 maart 2003).

European Commission, Eurostat (2002). *First demographic estimates for 2002*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. (Statistics in focus; Theme 3 – 25/2002) (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/>, gez. 13 maart 2003).

Garbaye, R. (z.j.) *City Template Birmingham Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Oxford: Oxford University.

Garsen, J. e.a. (red.) (2001). *Samenleven: Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek CBS.

Gaxie, D. e.a.(1999). Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère. *Migrations Études*, nr. 86.

Janssen, R. (2003). *Het integratiefiasco ontleed*. (<http://www.sp.nl/nieuws/tribune/200209/integratie.stm>, gez. 13 maart 2003)

Kruyt, A. en J. Niessen (1997). Integration In: *Immigrant policy for a multicultural society*. Brussel: IMES

Lindo, M.Ph, R. den Uyl en E. van den Hout (1998). *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie integratiebeleid 1998*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling RMO. (RMO achtergrondstudie; advies 7).

Marques, M. e.a. (z.j.) *City template Oeiras Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Lissabon: Universidade de Lisboa.

Martiniello, M. (z.j.) *City template Luik Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project.* Luik: Université de Liège.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) *Brochure EQUAL Europese subsidies ter bestrijding van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (2002) *Eindverslag Bewonersparticipatie en stedenbeleid* Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

Morèn, R. (z.j.) *City Template Barcelona Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project.* Warwick: University of Warwick en Centre for Research in Ethnic Relations.

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

Sociaal en Cultureel Planbureau SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

World Travel Guide. (www.cityguide.travel-guides.com/cities/mil/CityStatistics.asp, gez. 13 maart.) *Eurocities.* (www.eurocities.org, gez. 13 maart).

Zanfrini, L. (z.j.) *City template Milan Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project.* Milaan: Cariplo-ISMU Foundation.