

Vergaderjaar 2003–2004

28 689

Onderzoek Integratiebeleid

Nr. 12

ONDERZOEKSRAPPORT

Aanvullend bronnenonderzoek Verwey-Jonker Instituut

Inhoud	blz.
Hoofdstuk 1 Vraagstellingen van aanvullende bronnenonderzoeken	3
Hoofdstuk 2 (On)evenredigheid qua onderwijs, arbeid en inkomen	5
Hoofdstuk 3 Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes	6
Hoofdstuk 4 Doel en samenhang integratiebeleid deelterrein onderwijs	7
Hoofdstuk 5 Zelforganisaties van migranten	9
Hoofdstuk 6 Rapportage	12
Deelrapport 1 (On)evenredigheid qua onderwijs, arbeid en inkomen	13
Deelrapport 2 Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes	41
Deelrapport 3 Doel en samenhang integratiebeleid deelterrein onderwijs	89
Deelrapport 4 Zelforganisaties van migranten	108
Bijlage 1 Methodische verantwoording SPVA-2002	165
Bijlage 2 Bronnenoverzicht doelstellingen, beleidsinstrumenten en evaluatiestudies emancipatiebeleid allochtone vrouwen en meisjes	177
Bijlage 3 Bronnenoverzicht doelstellingen, beleidsinstrumenten en evaluatiestudies specifiek integratiebeleid onderwijs	215
Bijlage 4 Bronnenoverzicht doelstellingen, beleidsinstrumenten en onderzoek naar het functioneren van zelforganisaties van migranten	239

1. VRAAGSTELLINGEN VAN AANVULLENDE BRONNENONDERZOEKEN

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 heeft het onderzoek in twee delen opgeknipt. Het eerste deel betreft een bronnenonderzoek naar het reeds beschikbare materiaal. Het tweede deel is een verdiepingsfase, dat zal bestaan uit aanvullende onderzoeken, het voeren van informele gesprekken en een openbare afronding, zodat voor het kerstreces 2003 de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid haar antwoord aan de Tweede kamer kan aanbieden.

Aan het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd de aanvullende bronnenonderzoeken betreffende SPVA-cijfers, emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes, doel en samenhang deelterrein onderwijs, en zelforganisaties uit te voeren.

De vraagstellingen van de aanvullende bronnenonderzoeken luiden als volgt:

(On)evenredigheid qua onderwijs, arbeid en inkomen

Wat zijn de ontwikkelingen van de afgelopen vier jaar op het terrein van arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen?

Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes

Hoe is de mate en omvang van emancipatie onder de verschillende groepen allochtone vrouwen en meisjes? Hoe verhouden zich deze mate en omvang tot autochtone groepen vrouwen en meisjes? In hoeverre is het overheidsbeleid van invloed (geweest) op emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes?

Doel en samenhang deelterrein Onderwijs

Op het terrein van onderwijs blijken uiteenlopende doelen te zijn beoogd, zoals achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud en verbetering van interetnisch samenleven. In hoeverre hebben de verschillende beleidsonderdelen op elkaar ingewerkt en in welke mate hebben zij elkaar versterkt?

Zelforganisaties van migranten

Hoe functioneren zelforganisaties van migranten (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) en wat is hun rol? In hoeverre heeft de overheid hierbij een bevorderende of belemmerende rol (gehad)?

2. (ON)EVENREDIGHEID QUA ONDERWIJS, ARBEID EN INKOMEN

De door de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid opgestelde onderzoeksvraag luidt als volgt: Wat zijn de ontwikkelingen van de afgelopen vier jaar op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen?.

Op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen in Nederland wordt 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 cijfers over de afgelopen vier jaar zijn onlangs verzameld.

Zoals in het *Bronnenonderzoek Integratiebeleid* gebeurde met behulp van SPVA-data voor de periode 1988–1998, zal nu voor 2002 een beeld worden geschetst van de onderwijs-, arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen. Daarbij zal op basis van de recentelijk beschikbaar gekomen en unieke dataset op vergelijkbare wijze worden ingegaan op:

- het gerealiseerde opleidingsniveau,
- de bruto-arbeidsparticipatie,
- de werkloosheid,
- de jeugdwerkloosheid,
- de werkloosheidsduur,
- de voornaamste inkomensbron,
- de hoogte van het arbeidsinkomen,
- de uitkeringsafhankelijkheid, en
- de hoogte van de uitkeringen.

De beschikbare gegevens betreffen opnieuw de vier grootste allochtone bevolkingsgroepen in Nederland, te weten: de Turken, de Marokkanen, de Surinamers en de Antillianen/Arubanen. De over hen beschikbare data geven een landelijk representatief beeld. In de analyses wordt een autochtone vergelijkingscategorie betrokken, precies zoals gebeurde in het *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Op deze wijze ontstaat goed inzicht in de actuele (relatieve) sociaal-economische positie van allochtonen alsook in de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan. Waar mogelijk zullen evenredigheidsanalyses worden uitgevoerd om nog preciezer uitspraken te kunnen doen over de mate waarin de evenredigheidsdoelstelling van het landelijke integratiebeleid is gerealiseerd.

De meer uitgebreide beschouwende analyses, zoals opgenomen in het *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*, zullen niet worden herhaald. Wel zullen de voornaamste conclusies daarvan worden getoetst aan de informatie die aan de nieuwe analyses wordt ontleend.

3. EMANCIPATIE VAN ALLOCHTONE VROUWEN EN MEISJES

De door de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid opgestelde onderzoeksvragen ten aanzien van het aanvullende bronnenonderzoek naar emancipatie van vrouwen en meisjes luiden als volgt:

- Hoe is de mate en omvang van emancipatie onder de verschillende groepen allochtone vrouwen en meisjes?
- Hoe verhouden zich deze mate en omvang tot autochtone groepen vrouwen en meisjes?
- In hoeverre is het overheidsbeleid van invloed (geweest) op emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes?

Sinds de jaren tachtig is er in het integratiebeleid met regelmaat aandacht geweest voor subgroepen met specifieke problemen. Naast jongeren vielen ook vrouwen daaronder, waarbij het accent vooral lag op (voorwaarden voor) hun emancipatie en integratie in sociaal-economische zin, in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Ook hun rol als opvoeder kwam in het vizier, te weten als «hulpbron» ter bevordering van de onderwijskansen van hun kinderen, in het kader van het beleid gericht op voor- en vroegschoolse educatie.

Het onderzoek naar emancipatie van vrouwen en meisjes kent twee onderdelen.

In de eerste plaats wordt in kaart gebracht hoe de sociaal-economische positie van vrouwen en meisjes zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, evenals welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de waarden, opvattingen en praktijken betreffende de verdeling van zorg en werk in het gezin, zowel onder (jonge) vrouwen als mannen. Naast de verschillende groepen allochtonen zullen autochtone Nederlanders in de vergelijking worden betrokken.

In de tweede plaats zal, uitgaande van de reeds verrichte bronnenstudie, nagegaan worden in welke mate en op welke terreinen sprake is geweest van specifiek beleid gericht op vrouwen en de (her)verdeling van zorg en werk in het gezin. Voor zover hierover gegevens beschikbaar zijn zal ook de effectiviteit van dit beleid worden nagegaan.

De onderzoeksvragen zullen beantwoord worden aan de hand van de beschikbare onderzoeksliteratuur, waarbij voortgebouwd wordt op de resultaten van de reeds verrichte bronnenstudie; met name het specifieke beleid gericht op vrouwen zal daarbij nader in kaart worden gebracht.

4. DOEL EN SAMENHANG INTEGRATIEBELEID DEELTERREIN ONDERWIJS

De door de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid opgestelde onderzoeksvragen ten aanzien van het aanvullende bronnenonderzoek naar doel en samenhang deelterrein onderwijs luidt als volgt:

- In hoeverre hebben op het deelterrein onderwijs de verschillende beleidsonderdelen (zoals achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud en verbetering van interetnisch samenleven) op elkaar ingewerkt?
- In welke mate hebben zij elkaar versterkt?

Vanaf het begin van de jaren tachtig is in het integratiebeleid van de overheid een combinatie voorgestaan van algemeen beleid en, waar nodig, specifiek beleid.

Hoewel telkens weer werd benadrukt dat specifiek beleid slechts aangewend zou worden zo lang dat nodig was, is tot dit moment op uiteenlopende terreinen 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. Voor het onderwijs geldt dit bijvoorbeeld de aanhoudende -zij het verminderde - achterstand ten opzichte van allochtonen, die samenhangt met taalachterstand en een gebrekkige aansluiting bij en toegankelijkheid van het onderwijs in sociaal-culturele zin. 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 nog blijvende problemen valt aan specifiek beleid soms niet te ontkomen.

Binnen het onderwijsintegratiebeleid bestaat de specifieke aandacht voor allochtone leerlingen uit het onderwijs 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 zoals door middel van voor- en vroegschoolse educatie 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 wellicht gesteld worden dat het algemeen beleid bijdraagt aan verhoging van toegankelijkheid - in sociaal-culturele zin - van onderwijsvoorzieningen voor allochtone leerlingen. De vraag is in hoeverre autochtone kinderen voorbereid worden 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 hierop gericht (preventie)beleid kan nauwelijks gesproken worden, ook al omdat de mogelijkheden om tot (specifiek) beleid te komen, o.a. door de wet, zeer beperkt zijn.

Uit het bronnenonderzoek komt naar voren dat met name op het terrein van onderwijs uiteenlopende doelen zijn beoogd (achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud, verbetering van inter-etnisch samenleven). Op dit terrein doet zich dan ook de vraag naar de samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensie van het integratie-

beleid in versterkte mate voor. 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.

In de aanvullende bronnenstudie wordt de vraag beantwoord hoe deze beleidsonderdelen op elkaar hebben ingewerkt en in welke mate zij elkaar hebben versterkt dan wel verzwakt.

5. ZELFORGANISATIES VAN MIGRANTEN

De door de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid opgestelde onderzoeksvragen van het aanvullende bronnenonderzoek naar zelforganisaties luiden als volgt:

- Hoe functioneren zelforganisaties, welzijnsorganisaties en belangenorganisaties (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) en wat is hun rol?
- In hoeverre heeft de overheid hierbij een bevorderende of belemmerende rol (gehad)?

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). In de loop van deze drie decennia is de rol van zowel zelforganisaties, belangenorganisaties als welzijnsorganisaties sterk aan verandering onderhevig geweest.

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. Zelforganisaties speelden in de beleving van die eigen identiteit een belangrijke rol; categorale welzijnsinstellingen vervulden zowel een dienstverlenende als belangenbehartigende functie.

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 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.
- 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: dragen «eigen» organisaties bij aan structurele integratie? Een beleid van decategoralisering van (welzijns-)voorzieningen werd ingezet. Verhoging van toegankelijkheid van algemene voorzieningen kwam op de agenda.

De jaren negentig luidde een nieuwe beleidsperiode in onder de titel van integratiebeleid, met name geïnspireerd door de hardnekkige opleidingsachterstand van alloctonen 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.

Het beleid werd minder groepsgericht en meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeerden.

Zelforganisaties spelen geen prominente rol meer in het integratiebeleid, al lijkt het ministerie van VWS hier meer aan te hechten dan BZK.

Categorale (welzijns-)voorzieningen zijn uit de gratie. De aandacht richt zich op het verhogen van de toegankelijkheid van reguliere voorzieningen, op het vergroten van het sociaal en cultureel kapitaal van allochtonen ten behoeve van hun integratie, en op het bevorderen van interetnische contacten.

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. Hoewel niet wordt bestreden dat dergelijke organisaties van belang kunnen zijn voor integratie, wordt steeds meer 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 Scheffer-debat 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.

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 vrezen politieke partijen anti-integrerende tendensen, tegelijkertijd is het «allochtone middenveld» voor het beleid een niet meer weg te denken realiteit.

Gelet op deze historische schets, worden de onderzoeksvragen van de Tijdelijke Commissie in dit aanvullende bronnenonderzoek als volgt uitgewerkt:

1. Welke doelstellingen hebben zelforganisaties van minderheden in Nederland nagestreefd gedurende de drie onderscheiden fasen van het minderhedenbeleid?
2. In hoeverre sluiten deze doelstellingen aan bij (veranderingen in) het integratiebeleid van de overheid?
3. Wat is de rol van zelforganisaties van minderheden geweest bij de

integratie van minderheden in Nederland? In hoeverre hebben zij hun achterban in staat gesteld om contacten buiten de eigen groep te leggen («bridging») en/of hebben zij vooral een rol gespeeld in de versterking van de interne banden tussen leden van de achterban («bonding»)? Welke rol c.q. betekenis hebben deze organisaties gehad voor leden van hun achterban?

4. Op welke wijze, onder welke voorwaarden en met welke effecten heeft de overheid de zelforganisaties van minderheden gestimuleerd dan wel belemmerd? Heeft het beleid van de overheid effect gehad op de basis waarop migranten zich organiseerden (op basis van een etnische, politieke, sociale, culturele en/of religieuze identiteit)? Heeft de overheid voorwaarden gesteld aan subsidiëring, bijvoorbeeld aan de deelname van vrouwen en andere groepen binnen zelforganisaties? Zo ja, met welk effect op het functioneren van deze organisaties? Samenvattend: kan de politieke Gelegenheidsstructuur het type zelforganisatie van migranten beïnvloeden, en wel zo, dat deze (gaan) bijdragen aan integratie?
5. In welke mate en op welke manier hebben veranderingen in de opvattingen van het beleid (van categoriaal naar algemeen, van een groepsnaar een individuele aanpak) ook geleid tot een effectief andere politiek met betrekking tot met name zelforganisaties (gelet op de paradox dat (vertegenwoordigers van) zelforganisaties van migranten enerzijds een minder centrale positie in het integratiebeleid hebben gekregen maar anderzijds veelvuldig door de politiek worden benaderd in tijden van mogelijk oplopende etnische spanningen)?

6. RAPPORTAGE

Het aanvullende bronnenonderzoek is tussen 1 juni 2003 en 28 oktober 2003 uitgevoerd door een onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut onder leiding van dr R. Rijkschroeff en verder bestaande uit dr. T. Pels, drs. M. de Gruijter, drs. H.J. van Daal, drs. G. Weijers, drs. C. Petit van het Verwey-Jonker Instituut en prof. dr. J.W. Duyvendak van de Universiteit van Amsterdam, aangevuld met drs. W. van der Laan Bouma-Doff en prof. dr. J. Veenman van de Erasmus Universiteit Rotterdam (die de beschouwing over (on)evenredigheid qua onderwijs, arbeid en inkomen hebben opgesteld).

De rapportage bestaat uit vier rapporten en vier bijlagen:

Deelrapport 1	(On)evenredigheid qua onderwijs, arbeid en inkomen
Deelrapport 2	Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes
Deelrapport 3	Doel en samenhang integratiebeleid deelterrein van onderwijs
Deelrapport 4	Zelforganisaties van migranten
Bijlage 1	Methodische verantwoording SPVA-2002
Bijlage 2	Bronnenoverzicht doelstellingen, beleidsinstrumenten en evaluatiestudies emancipatiebeleid allochtone vrouwen en meisjes
Bijlage 3	Bronnenoverzicht doelstellingen, beleidsinstrumenten en evaluatiestudies specifiek integratiebeleid onderwijs
Bijlage 4	Bronnenoverzicht doelstellingen, beleidsinstrumenten en onderzoek naar het functioneren van zelforganisaties van migranten

DEELRAPPORT 1

Aanvullende bronnenonderzoeken integratiebeleid

Inhoud

1	Inleiding	15
2	Onderwijspositie allochtonen	17
2.1	Hoofdconclusie	17
2.2	Gerealiseerd eindniveau	17
3	Arbeidsmarktpositie allochtonen	23
3.1	Hoofdconclusie	23
4	Inkomenspositie allochtonen	33
4.1	Hoofdconclusie	33
5	Besluit	37
6	Literatuur	39

1. INLEIDING

In maart 2003 bracht het Verwey-Jonker Instituut op verzoek van de tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid een rapportage uit, waarin onder meer de ontwikkelingen in de onderwijs-, arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen zijn geschetst¹. Daarbij is geprobeerd vast te stellen in hoeverre de Nederlandse overheid erin slaagde de langetermijn hoofddoelstelling van het integratiebeleid te realiseren. Deze doelstelling betreft het streven allochtonen *naar evenredigheid* te laten deelnemen aan de kerninstituten van de Nederlandse samenleving. Hiermee wordt bedoeld dat allochtonen, na correctie voor verschil in relevante achtergrondkenmerken, dezelfde positie innemen als autochtone Nederlanders. Het gaat dus niet om een directe vergelijking van posities, maar om een vergelijking nadat rekening is gehouden met verschillen in relevante achtergrondkenmerken. De hoofdconclusie van de maartrapportage luidde dat er van evenredigheid (nog) geen sprake is, niet in het onderwijs, niet op de arbeidsmarkt en niet qua inkomensverwerving.

Deze conclusie was voorlopig, omdat ze is afgeleid uit analyses op databestanden uit 1994 en 1998. Het SPVA-bestand voor 2002 was op het moment van schrijven van de rapportage nog niet beschikbaar. Omdat dit bestand thans wel voorhanden is, heeft de voorlopige commissie aanvullende analyses gevraagd. Deze zijn intussen uitgevoerd door het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De uitkomsten worden hierna besproken. Ze moeten in relatie met de eerdere tekst worden gezien. Zo zal de beschrijving van ontwikkelingen hier niet worden herhaald. Daartoe kan verwezen worden naar de tekst van maart 2003.

Net als in 1994 en 1998 hebben de SPVA-gegevens uit 2002 uitsluitend betrekking op de vier grootste allochtone bevolkingsgroepen in ons land, te weten: de Turken, de Marokkanen, de Surinamers en de Antillianen/Arubanen². Evenals in voorgaande jaren is de autochtone vergelijkingscategorie, cruciaal bij evenredigheidsonderzoek, afkomstig uit de gemeenten waar ook de allochtonen zijn geïnterviewd³.

De *onderwijspositie* van allochtonen komt het eerst aan bod. Zoals besproken in het bronnenonderzoek (Rijkschroeff e.a., 2003) kunnen verschillende indicatoren worden gebruikt om de onderwijspositie te beschrijven en te analyseren. We kiezen, net als in de genoemde rapportage, voor de belangrijkste indicator: het gerealiseerde eindniveau van degenen die het dagonderwijs hebben verlaten. De *arbeidsmarktpositie* van allochtonen zal worden besproken aan de hand van drie indicatoren, te weten: de werkloosheid, het functieniveau en het netto-uurloon. De eerste indicator heeft betrekking op het aandeel werklozen in de totale beroepsbevolking (= werkenden én werklozen), de tweede en derde betreffen louter de werkende beroepsbevolking. De laatste indicator, het verdiende uurloon, kan ook betrokken worden bij beschouwingen over de *inkomenspositie* van allochtonen. Nu beperken we ons daar tot de algemene maatstaf «uitkeringsafhankelijkheid», waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar de afhankelijkheid van een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Binnen elk domein (onderwijs, arbeid en inkomen) analyseren we eerst de mate van evenredigheid voor de totale bevolkingsgroepen tussen 15 en 65 jaar. Vervolgens richten we ons op de categorie jongeren (15–30 jaar). Omdat het effect van integratiebeleid eerder te verwachten valt bij de

¹ Zie in het bijzonder Deel IA en IB van Deelonderzoek 2 (arbeid en inkomen) en Deel I van Deelonderzoek 3 (onderwijs), geschreven door prof. dr. Justus Veenman.

² De identificatie vond plaats op basis van het geboorteland van de persoon zelf en dat van zijn of haar ouders. Degenen met tenminste één ouder afkomstig uit een van de vier genoemde bevolkingsgroepen, worden beschouwd zelf tot deze groepering te behoren. De gegevens over de allochtone groepen zijn landelijk representatief. Hiertoe was weging van de data nodig vanwege enkele (niet al te grote) vertekeningen, ontstaan tijdens het veldwerk. De in deze studie gepresenteerde gegevens betreffen het gewogen bestand.

³ Deze keuze leidt ertoe dat de gegevens over de autochtone bevolking, anders dan die over de allochtone bevolking, niet als landelijk representatief beschouwd mogen worden. Omdat allochtonen oververtegenwoordigd zijn in de grote steden, is er bij de autochtonen sprake van een urbane vertekening. Anders gezegd: het bestand bevat naar verhouding te veel autochtonen uit stedelijke gebieden om landelijk representatief te kunnen zijn. Voor een evenredigheidstoets is dit niet bezwaarlijk; integendeel, er wordt als het ware vooraf gecontroleerd op nog een achtergrondvariabele.

tweede dan bij de eerste generatie en de generatiewisseling juist nu plaatsvindt, besluiten we met een afzonderlijke analyse voor de tweede generatie tussen 15 en 30 jaar⁴. Het zal duidelijk zijn dat hier een zekere overlap bestaat; de jongeren tussen 15 en 30 jaar maken deel uit van de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar, terwijl velen van hen eveneens behoren tot de tweede generatie. Toch menen we dat separate analyses zinvol zijn. In de eerste plaats zijn de maatschappelijke positie en het perspectief voor jongeren anders dan die voor ouderen, wat rechtvaardigt dat ze in onderzoek én beleid afzonderlijk aandacht krijgen. In de tweede plaats varieert het percentage van de tweede generatie onder de jongeren (15–30 jaar) per bevolkingsgroep. Het hoogst is hun aandeel onder de Surinamers (70%), direct gevolgd door de Marokkanen en de Turken (59% respectievelijk 60%). De Antillianen/Arubanen blijven hierbij iets achter en komen uit op 45% tweede generatie onder de jongeren tussen 15 en 30 jaar. Deze verschillen rechtvaardigen dat we het niet laten bij een beschouwing van louter de categorie jongeren, maar afzonderlijk ingaan op de voor de integratie zo belangrijke tweede generatie. Een verdere uitsplitsing naar geslacht is interessant, maar de beschikbare tijd stond meer analyses niet toe. Bovendien is in een aantal gevallen, vooral bij de arbeidsmarkt- en inkomensanalyses onder jongeren, het aantal waarnemingen per geslachtscategorie te gering. Wel is het geslacht steeds als variabele opgenomen in de analyses.

⁴ De tweede generatie bevat alle personen die (uit tenminste één allochtone ouder) in Nederland zijn geboren of voor hun zesde levensjaar naar Nederland migreerden. Deze leeftijdsgrens is gekozen vanwege het belang van «onderinstroom» in het Nederlandse onderwijs.

2. ONDERWIJSPOSITIE ALLOCHTONEN

2.1 Hoofdconclusie

Op het voor integratie belangrijke beleidsterrein onderwijs blijken de allochtone groepen in 2002 nog altijd achterstand te hebben op de autochtone Nederlanders. Dit geldt zowel voor de totale populatie tussen 15 en 65 jaar, als voor de jongeren tussen 15 en 30 jaar en de tweede generatie in dezelfde leeftijdscategorie, afzonderlijk beschouwd. Er doet zich in het algemeen een driedeling voor: de autochtonen presteren het best, de mediterrane groepen het slechtst en de Caraïbische jongeren bezetten een tussenpositie. Uitsluitend bij de tweede generatie behalen de Marokkaanse jongeren nagenoeg hetzelfde «gemiddelde» eindniveau als de Caraïbische jongeren. Deze uitkomsten vertellen ons echter niets over evenredigheid. Daartoe moet gecorrigeerd worden voor verschillen in relevante achtergrondkenmerken. Doen we dit, dan blijkt in 2002 voor de Surinamers en de Antillianen/Arubanen met een leeftijd tussen 15 en 65 jaar evenredigheid te gelden. Voor de mediterrane groepen geldt dit (nog) niet. Wel zijn er bij hen in de afgelopen tien jaar gunstige ontwikkelingen gaande. Belangrijk is dat bij de totale categorie van jongeren tussen 15 en 30 jaar geen van de onderzochte allochtone bevolkingsgroepen evenredigheid heeft gerealiseerd. Wel hebben de Marokkanen dit punt bijna bereikt, en zijn er voor alle groeperingen positieve ontwikkelingen te melden. Voor de tweede generatie tussen 15 en 30 jaar geldt dit laatste evenzeer, met uitzondering van de Antillianen/Arubanen. Zij zijn – qua gerealiseerd opleidingsniveau – in de afgelopen jaren verder weggeraakt van evenredigheid. De Marokkanen daarentegen, en in mindere mate de Surinamers en de Turken, lieten binnen de tweede generatie een gunstige ontwikkeling zien die voor alle drie groeperingen uitmondde in evenredigheid.

Het zojuist geconstateerde verschil tussen de tweede generatie (15–30 jaar) en de totale categorie van jongeren verdient aandacht. Vastgesteld is dat met uitzondering van de Antillianen/Arubanen de tweede generatie in het onderwijs beter presteert dan de totale categorie jongeren. Dit impliceert dat onderwijsachterstand (ook in termen van onevenredigheid) verband houdt met de immigratie van jongeren. De verklaring kan gelegen zijn in (een combinatie van) uiteenlopende factoren: (a) de minder gunstige achtergrondkenmerken van de immigrerende jongeren, (b) het eerder in studies aangetoonde bezwaar van «zij-instroom» in het onderwijs, (c) het voordeel van opgroeien in Nederland voor de tweede generatie, inclusief de «onderinstroom» in het onderwijs, en (d) de effecten van het integratiebeleid bij de tweede generatie. Zoals uiteengezet in de maartrapportage is geen uitsluitsel te geven over de verklaring. Anders gezegd: dat de evenredigheidsdoelstelling voor de Marokkaanse, Surinaamse en Turkse tweedegeneratie jongeren is gerealiseerd, is net zo min rechtstreeks aan het beleid toe te schrijven als de constatering dat dit bij Antilliaanse/Arubaanse jongeren niet het geval is.

2.2 Gerealiseerd eindniveau

Reeds bij een oppervlakkige beschouwing van het gerealiseerde opleidingsniveau blijkt dat vooral de Turken en de Marokkanen *tussen 15 en 65 jaar* in 2002 qua onderwijs een ongunstige positie innemen. We zien dat deze groepen sterk zijn oververtegenwoordigd onder de laagstopgeleiden en evenzeer zijn ondervertegenwoordigd onder de hoogstopgeleiden. Niet minder dan 52% van de Turken en 57% van de Marokkanen behaalde geen

enkel diploma van het voortgezet onderwijs, tegenover 8% van de autochtonen in dezelfde leeftijdsklasse. Tegelijkertijd bezit slechts 6% van de Turken en 8% van de Marokkanen een hbo- of wo-diploma, tegenover 44% van de autochtonen (15–65 jaar)⁵. De Surinamers en de Antillianen/Arubanen nemen een tussenpositie in. Circa 20% van hen bezit geen enkel diploma van het voortgezet onderwijs, terwijl 14% respectievelijk 20% een hbo of wo succesvol afrondde.

Zulke cijfers zeggen echter nog niets over de mate van evenredigheid. We weten immers dat het gerealiseerde opleidingsniveau van een persoon sterk samenhangt met de sociaal-economische status van het gezin waarin hij of zij is opgegroeid. Deze zogenoemde SES-factor, doorgaans geoperationaliseerd als het opleidingsniveau van de ouders, verschilt aanzienlijk tussen de diverse bevolkingsgroepen. Bij een evenredigheidsanalyse moet voor zulke verschillen gecorrigeerd worden. Hetzelfde geldt voor demografische achtergrondvariabelen als leeftijd en geslacht. Deze hangen eveneens samen met het gerealiseerde opleidingsniveau en bovendien verschillen groeperingen qua samenstelling naar deze variabelen. Bij onze analyse is voor al deze factoren gecontroleerd⁶.

⁵ Dit relatief hoge cijfer houdt verband met de urbane vertekening onder de autochtonen en waarschijnlijk tevens met selectiviteit in het desbetreffende bestand. Deze werkt niet door in de analyses omdat juist wordt gecorrigeerd voor opleidingsniveau.

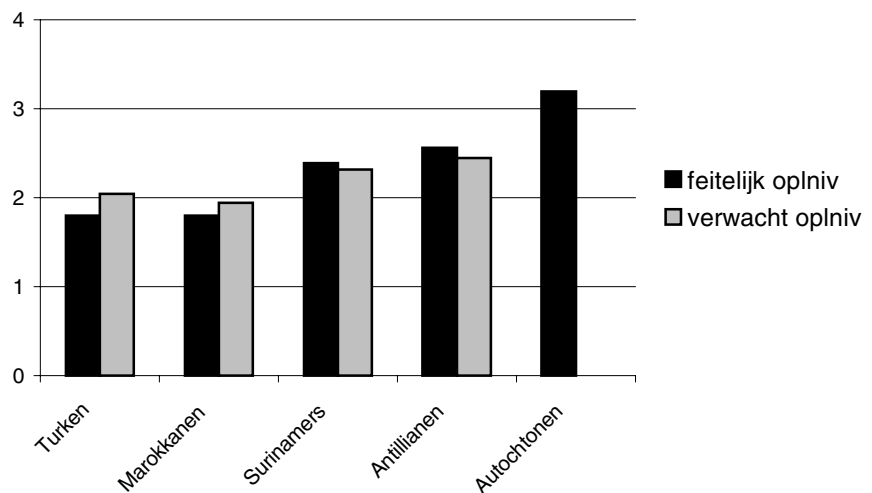
⁶ Concreet gaat het om de volgende onafhankelijke variabelen: hoogste opleidingsniveau ouder(s), leeftijd, leeftijd² en geslacht van de persoon zelf. Het effect van geslacht blijkt overigens niet significant. De aard van de evenredigheidsanalyses bepaalt de wijze van controleren: voor de allochtone groepen én voor de autochtone Nederlanders wordt een vergelijking geschat met de zojuist genoemde variabelen, waarna de coëfficiënten van de autochtone Nederlanders worden toegepast in de modellen voor de allochtone groepen. Aldus ontstaat een «verwachte» waarde, in dit geval voor het gerealiseerde opleidingsniveau, die wordt vergeleken met de feitelijke waarde. Met behulp van deze decompositiemethode kan worden vastgesteld of zich al dan niet evenredigheid voordoet.

⁷ Het opleidingsniveau is strikt genomen geen kwantitatieve variabele; voor de eenvoud is niettemin een «gemiddelde» berekend. Dit vergemakkelijkt de onderlinge vergelijking van bevolkingsgroepen.

⁸ Voor een zuivere vergelijking van de vier allochtone groeperingen met de autochtonen moeten we rekening houden met het verschil tussen het feitelijke en het verwachte opleidingsniveau zoals dit geldt voor autochtonen. Omdat we bij de verklaring van het bereikte opleidingsniveau een probabilistisch model hanteren, zal de verwachte waarde nooit exact overeenkomen met de feitelijke waarde. Het model kan het opleidingsniveau niet voor 100% verklaren. Wat overblijft, is de onverklaarde variantie. Hoe beter de «fit» van het model, hoe geringer deze onverklaarde rest. Bij grote verschillen zouden we deze onverklaarde rest moeten betrekken bij de beschouwing van verschillen tussen de feitelijke en verwachte waarden voor de allochtone groeperingen.

In figuur 1 zijn de uitkomsten van de analyse op eenvoudige wijze zichtbaar gemaakt. In de donkere kolommen is het *feitelijke* «gemiddelde» opleidingsniveau per bevolkingsgroep weergegeven⁷. Tevens is het *verwachte* «gemiddelde» opleidingsniveau per allochtone bevolkingsgroep berekend door bij elke groepering aan de onafhankelijke variabelen de coëfficiënten toe te kennen die zijn ontleend aan het model voor de autochtonen. De hiermee berekende «*verwachte*» gemiddelde waarden zijn weergegeven in de lichtere kolommen. De vergelijking van de donkere kolommen van de allochtone groeperingen met de kolom voor de autochtonen toont in één oogopslag de feitelijke verschillen in «gemiddeld» opleidingsniveau tussen allochtonen en autochtonen. De vergelijking van de lichte met de donkere kolom van iedere allochtone bevolkingsgroep afzonderlijk maakt duidelijk of er al dan niet sprake is van evenredigheid⁸.

Figuur 1: Mate van evenredigheid qua gerealiseerd eindniveau, per allochtone bevolkingsgroep (15–65 jaar), 2002



Direct zichtbaar is dat alle allochtone groepen een «gemiddeld» lager opleidingsniveau hebben dan de autochtone Nederlanders (15–65 jaar). Uit de figuur kunnen we echter ook opmaken dat het de Surinamers en de

Antillianen/Arubanen in 2002 is gelukt om een evenredig eindniveau te bereiken. (Vergelijk daartoe per groepering de donkere en de lichte kolommen.) Gezien hun achtergrondkenmerken qua opleidingsniveau van de ouders, geslacht en leeftijd presteren zij zelfs iets beter dan verwacht mocht worden. Voor de Turken en de Marokkanen geldt zulke evenredigheid niet, hoewel bij hen geen grote verschillen bestaan tussen het feitelijke en het verwachte eindniveau.

Naast een beschrijving van de situatie in 2002 is het interessant om na te gaan of er ontwikkelingen in de tijd zijn waar te nemen, en zo ja, welke dit zijn. Omdat ontwikkelingen bij het thema onderwijs doorgaans geleidelijk verlopen en – anders dan op de arbeidsmarkt – geen grote schommelingen laten zien, vergelijken we uitsluitend met het jaar 1994 en dus niet met 1998⁹. Deze vergelijking laat voor alle vier de groeperingen een afname van de onevenredigheid zien. Bij de Surinamers en de Antillianen/Arubanen leidt dit, zoals gezegd, tot het ontstaan van evenredigheid in het gerealiseerde eindniveau (de verschillen¹⁰ bedragen voor 1994 – 0.37 en voor 2002 0.07 respectievelijk – 0.24 en 0.11). Hoewel de onevenredigheid bij de mediterrane groepen ook afneemt, is er in 2002 (nog) geen sprake van evenredigheid. Het sterkst geldt dit voor de Turken (van – 0.75 naar – 0.25), hoewel er ook bij de Marokkanen nog altijd sprake is van onevenredigheid (van – 0.80 naar – 0.14).

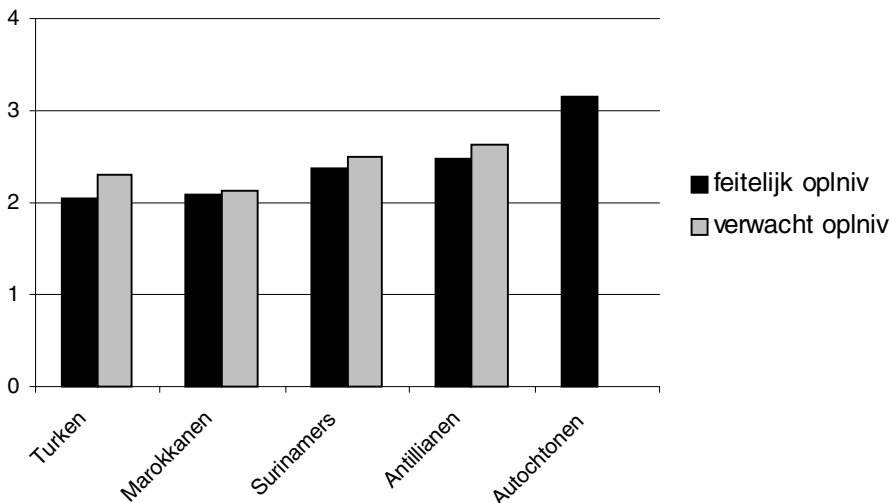
We concluderen dat de evenredigheidsdoelstelling met betrekking tot het *gerealiseerde opleidingsniveau* in 2002 voor de Surinamers en de Antillianen/Arubanen tussen 15 en 65 jaar is gerealiseerd. Tevens constateren we gunstige ontwikkelingen bij de Turken en vooral de Marokkanen.

Richten we ons vervolgens op de *jongeren (15–30 jaar)* en bekijken we eerst het feitelijk gerealiseerde niveau, dan zien we voor 2002 een zelfde beeld als bij de totale bevolkingsgroepen tussen 15 en 65 jaar. Er is sprake van een driedeling, waarbij de Turken en de Marokkanen de ongunstigste uitkomst kennen en de Surinamers en (in iets sterkere mate) de Antillianen/Arubanen beter presteerden. Toch blijven ook zij achter bij de autochtone Nederlanders. Een identieke analyse als uitgevoerd bij de totale bevolking laat zien dat er nu bij geen van de allochtone groeperingen sprake is van evenredigheid (zie figuur 2).

⁹ In de maartrapportage zijn de uitkomsten voor dat jaar eveneens besproken.

¹⁰ De mate van (on)evenredigheid is bepaald aan de hand van de verschillen tussen de feitelijke waarde en de verwachte waarde die volgt uit de eerder besproken calculaties (zie noot 6).

Figuur 2: Mate van evenredigheid qua gerealiseerd eindniveau, per allochtone bevolkingsgroep (15–30 jaar), 2002



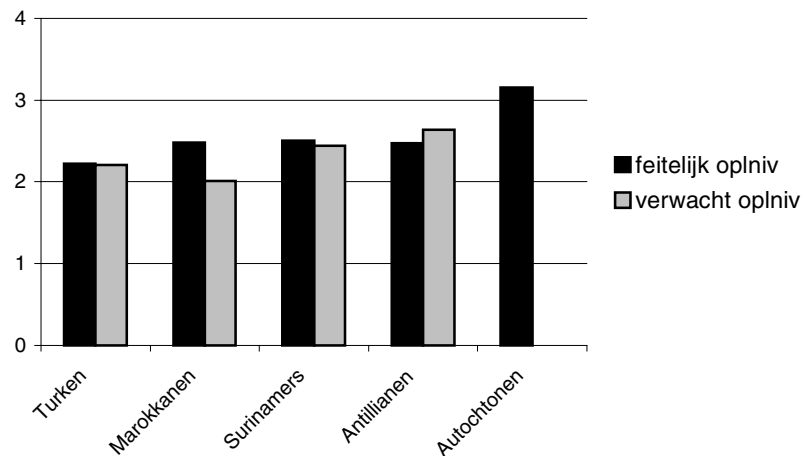
Een vergelijking van verschillcores met 1994 toont aan dat de jongeren van alle vier de groepen een afnemende onevenredigheid laten zien. Ditmaal is de afname vooral zichtbaar bij de Marokkanen en de Turken (van -0.70 naar -0.04 respectievelijk van -0.67 naar -0.25). De afname is kleiner onder de Surinamers (van -0.31 naar -0.12) en vrijwel nihil onder de Antillianen/Arubanen (van -0.22 naar -0.15). Dit laatste zou te verklaren kunnen zijn uit de recente grote instroom van jeugdige Antillianen/Arubanen met minder gunstige opleidingskenmerken. Opmerking verdient dat de Marokkaanse jongeren in 2002 de geringste mate van onevenredigheid kennen. Gegeven hun achtergrondkenmerken, presteren zij dus beter dan jongeren uit de drie andere allochtone groeperingen. De Surinamers en de Antillianen/Arubanen blijven iets bij hen achter, terwijl de onevenredigheid het grootst is bij de Turken. Hierin vertaalt zich waarschijnlijk de cultureel bepaalde wens van de ouders van Turkse jongeren om zich al op jeugdige leeftijd «volwassen» te tonen en daartoe een gezin te stichten en te onderhouden. Dit draagt bij tot voortijdig schoolverlaten en dus tot een minder gunstig eindniveau. Al met al zijn de ontwikkelingen onder de allochtone jongeren wel positief, maar resulteren ze (nog) niet in evenredigheid.

Des te interessanter is het om afzonderlijk te kijken naar de *tweede generatie onder de 15–30-jarigen*. De kernvraag is of deze specifieke categorie jongeren mede dankzij hun «onderinstroom» in het Nederlandse onderwijs, dusdanige ontwikkelingen hebben doorgemaakt dat er bij hen wel sprake is van evenredigheid. Wat allereerst de feitelijke situatie aangaat, valt op dat de Marokkanen in 2002 een ongeveer identieke positie hebben als de Surinamers en de Antillianen/Arubanen (zie figuur 3). De meest ongunstige positie wordt nu ingenomen door de tweedegeneratie Turken tussen 15 en 30 jaar, terwijl de autochtone jongeren de meest gunstige uitkomsten laten zien.

De evenredigheidsanalyse levert nog een opmerkelijke uitkomst op: de Marokkaanse tweedegeneratie jongeren hebben in 2002 een feitelijk gerealiseerd opleidingsniveau dat veel gunstiger is dan op grond van hun achtergrondkenmerken verwacht mocht worden. Ook bij de Surinamers zien we dat het feitelijke opleidingsniveau hoger is dan het verwachte. Bij de Turken is het er ongeveer gelijk aan. Voor de Antillianen/Arubanen geldt dat het feitelijke eindniveau nu lager ligt dan op grond van de

achtergrondkenmerken verwacht mocht worden. Dit is een opmerkelijke uitkomst, omdat de tweedegeneratie Antillianen/Arubanen tot voor kort bekend stonden om hun goede presteren in het Nederlandse onderwijs. We kunnen nu zeggen dat deze prestaties tegenvallen in het licht van hun achtergrondkenmerken, waarbij vooral de gunstige opleidingskenmerken van de ouders gewicht in de schaal leggen.

Figuur 3: Mate van evenredigheid qua gerealiseerd eindniveau, per allochtone bevolkingsgroep (tweede generatie 15-30 jaar), 2002



Ten opzichte van 1994 is de onevenredigheid bij de Marokkaanse tweedegeneratie jongeren het sterkst afgenomen (van -0.28 naar 0.47). Zoals gezegd, presteren ze nu boven verwachting. We kunnen het ook zo zeggen: zij presteren nu zelfs beter dan autochtone jongeren met identieke achtergrondkenmerken. Ook bij de Surinamers en in iets mindere mate bij de Turken zien we tussen 1994 en 2002 gunstige ontwikkelingen (van -0.29 naar 0.06 respectievelijk van -0.20 naar 0.01). De verslechterde positie van de tweedegeneratie Antilliaanse/Arubaanse jongeren valt des te meer op. Zij laten een toenemende onevenredigheid zien (van -0.07 naar -0.16). We wezen er reeds op dat zij blijkbaar moeite hebben om te presteren in overeenstemming met de gunstige opleidingskenmerken van de ouders, van wie velen gerekend kunnen worden tot de zogenoemde elitemigranten (ouders die vanwege een hogere opleiding naar Nederland kwamen).

De later gearriveerde ouders van de tweede generatie hebben overigens minder gunstige achtergrondkenmerken. Dit blijkt uit het «gemiddelde» opleidingsniveau van de ouders; dit daalt van 4.37 in 1994 naar 3.95 in 2002. Wellicht moet een zeker voorbehoud worden gemaakt bij het gerealiseerde eindniveau van de Antilliaanse/Arubaanse jongeren. Een relatief groot deel van hen volgt nog een voltijdse dagopleiding; de betrokkenen kunnen niet onder maar wel boven het nu gemeten niveau komen. Ongeveer zestig procent van de tweedegeneratie Antillianen/Arubanen volgt nog een dagopleiding, terwijl dit aandeel bij de overige groepen tenminste tien procentpunten lager ligt (voor de Turken, de Marokkanen en de autochtonen geldt het voor de helft van de jongeren, en voor de Surinamers is dit aandeel 40%). Het zou dus kunnen zijn dat we het eindniveau van de Antillianen/Arubanen enigszins «onderschatten».

Het totaalbeeld voor het gerealiseerde opleidingsniveau is dat de feitelijke situatie in 2002 een driedeling laat zien, met de mediterrane doorgaans

in de ongunstigste positie, de autochtone Nederlanders in de gunstigste positie, en de Caraïbische groepen er tussenin. Binnen de totale populatie van 15–65 jaar is het de laatstgenoemde groepen gelukt om qua gerealiseerd eindniveau naar evenredigheid te presteren. De mediterrane groepen lukt dit (nog) niet, ook al zijn er positieve ontwikkelingen te melden. De jongeren van de tweede generatie lukt het in het algemeen nog beter om naar evenredigheid te presteren. Vooral de Marokkanen, de Surinamers en ook de Turken laten hier gunstige ontwikkelingen zien. Zorgwekkend is daarentegen de ontwikkeling onder de tweedegeneratie Antilliaanse/Arubaanse jongeren. Zij doen het minder goed dan op grond van hun achtergrondkenmerken verwacht mocht worden en deze onevenredigheid neemt sinds 1994 toe.

3. ARBEIDSMARKTPOSITIE ALLOCHTONEN

3.1 Hoofdconclusie

De arbeidsmarktpositie wordt besproken aan de hand van drie indicatoren: het werkloosheidsniveau binnen de beroepsbevolking, en voor de werkenden tevens het functieniveau en het uurloon. Het beeld voor de *werkloosheid* is overwegend positief. Weliswaar kennen allochtonen doorgaans een hogere werkloosheid dan autochtonen, maar in de meeste gevallen is dit volledig terug te voeren op hun minder gunstige aanbodkenmerken (vooral het opleidingsniveau speelt hierbij een belangrijke rol). Er is, met andere woorden, in het algemeen sprake van evenredigheid. Dit geldt (nog) niet voor de Turken en de Antillianen/Arubanen in de categorie 15–65-jarigen, maar opvallender vinden we de uitzonderingspositie van de Surinaamse jongeren. Zowel in de totale categorie van jongeren tussen 15 en 30 jaar als in de tweede generatie met dezelfde leeftijd zijn zij de enigen door wie (nog) geen evenredigheid is gerealiseerd. Bij de tweede generatie is, tegen de verwachting in, de onevenredigheid zelfs nog groter dan onder de totale categorie jongeren, dus inclusief de immigranten. Een verklaring is moeilijk te geven. Opmerking verdient dat alle onderzochte groeperingen in de afgelopen jaren een gunstige ontwikkeling doormaakten. Bij de Turkse jongeren ontstond deze trouwens pas na 1998, wat erop duidt dat zij zich achterin de aanbodrij bevinden. Pas bij langdurig economisch herstel komen zij – naar evenredigheid – aan bod. Wat het *functieniveau* van de werkenden betreft, zien we dat de autochtonen verreweg het best uit de vergelijking komen en de mediterrane het slechtst. De Caraïbische groepen nemen een tussenpositie in. Bij de tweede generatie is het patroon hetzelfde, maar zijn de onderlinge verschillen geringer. Bij jongeren uit de tweede generatie constateren we evenredigheid qua «gemiddeld» functieniveau. Dit is vooral een gevolg van gunstige ontwikkelingen sedert 1998. Bij de totale categorie jongeren tussen 15 en 30 jaar is zulke evenredigheid alleen door de Turken niet gerealiseerd. Hieruit kan worden afgeleid dat jonge immigranten uit deze bevolkingsgroep (nog) niet in staat zijn om hun mogelijk ongunstige aanbodkenmerken te «overwinnen» of dat ze te snel een functie op een relatief laag niveau accepteren. Binnen de totale bevolking van 15 tot 65 jaar konden we geen evenredigheid vaststellen. Bij de Turken is de onevenredigheid groter dan bij de andere groepen. De ontwikkelingen zijn evenwel gunstig, wat in het bijzonder geldt voor de Marokkanen. De bevindingen met betrekking tot het *netto-uurloon* komen niet overeen met die betreffende het functieniveau. Er blijkt namelijk geen sprake te zijn van evenredigheid, terwijl bovendien uitsluitend negatieve ontwikkelingen worden geconstateerd (vooral sedert 1998). Deze ongunstige uitkomsten gelden voor alle bevolkingsgroepen binnen alle onderzochte categorieën (de totale populatie tussen 15 en 65 jaar, de jongeren tussen 15 en 30 jaar en de tweede generatie in dezelfde leeftijdscategorie). Gezien de positieve ontwikkelingen rond het functieniveau, is de uitkomst met betrekking tot de netto-uurlonen verrassend. Ze duidt erop dat allochtonen, ook bij gelijke kenmerken (inclusief hetzelfde functieniveau), lagere netto-uurlonen ontvangen dan autochtonen. Dit kan veroorzaakt worden doordat allochtonen in andere sectoren werkzaam zijn dan autochtonen met overigens gelijke kenmerken. «Directe loondiscriminatie», dat is: ongelijke beloning voor personen die hetzelfde werk verrichten, ligt minder voor de hand vanwege de loonregulering via cao's en vanwege het feit dat herhaald onderzoek in Nederland tot nu toe nimmer indicaties opleverde voor zulke discriminatie (Veenman, 2003).

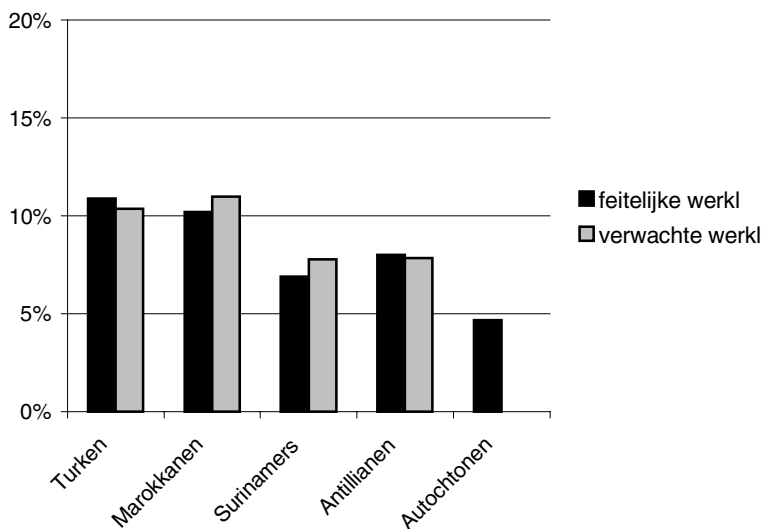
Nochtans is er aanleiding de geconstateerde ontwikkeling in de gaten te houden.

Werkloosheid

De feitelijke situatie voor de *totale bevolkingsgroepen tussen 15 en 65 jaar* komt in zoverre bekend voor dat dezelfde driedeling zichtbaar is die we eerder bij het onderwijs vonden. Wel is het zo dat de geregistreeerde werkloosheid¹¹ in 2002 bij de Turken iets hoger ligt dan bij de Marokkanen (10,6% respectievelijk 9,1%). De Surinamers kennen op hun beurt een lagere werkloosheid dan de Antillianen/Arubanen (7,0% respectievelijk 7,7%), terwijl de autochtone Nederlanders het laagste werkloosheidscijfer laten zien (4,2%).

Op grond van een evenredigheidsanalyse met daarin opgenomen de onafhankelijke variabelen opleidingsniveau, geslacht en leeftijd¹² van de persoon, constateren we dat in 2002 evenredigheid is gerealiseerd door de Marokkanen en de Surinamers. Bij de Turken en vooral bij de Antillianen/Arubanen is het negatieve verschil tussen de feitelijke en verwachte kans op werkloosheid slechts gering (zie figuur 4)¹³.

Figuur 4: Mate van evenredigheid qua geregistreeerde werkloosheid, per allochtone bevolkingsgroep (15–65 jaar), 2002



¹¹ Overeenkomstig de definitie van de Centrale Commissie voor de Statistiek (de CCS) uit 1999 is dit het aandeel werkzoekenden zonder baan in de beroepsbevolking dat voor tenminste 12 uur per week werk wenst, daarvoor op korte termijn beschikbaar is en bovendien ingeschreven staat bij een CWI.

¹² Ook nu is leeftijd² naast leeftijd in het model opgenomen.

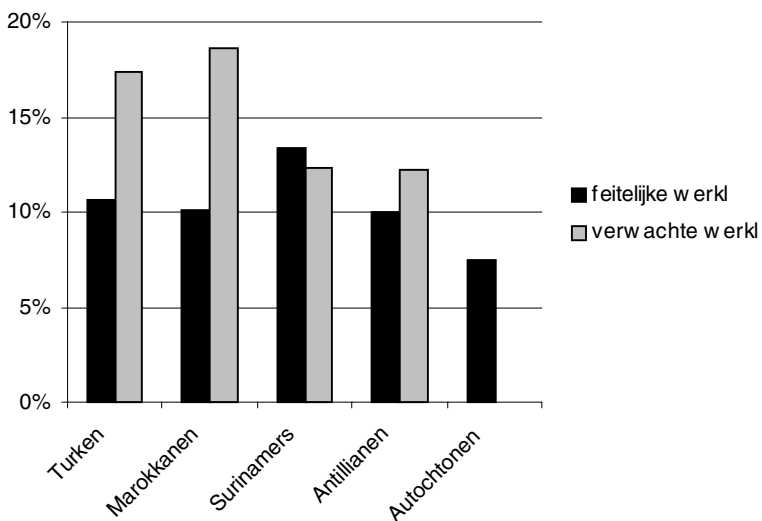
¹³ De percentages in de figuur wijken enigszins af van die in de tekst. Dit is een gevolg van het feit dat in de variantie-analyse die ten grondslag ligt aan de figuur, een selectie is gemaakt uit de totale populatie (het gaat nu om personen van wie alle relevante achtergrondkenmerken bekend zijn; de zogenoemde missings zijn buiten de analyse gelaten).

Bij een beschouwing van ontwikkelingen in de tijd betrekken we nu ook gegevens uit 1998, omdat op de arbeidsmarkt turbulenties voorkomen die – naar mag worden aangenomen – invloed hebben op de (relatieve) werkloosheidsniveaus van allochtonen. Bestudering van verschillen voor de drie achtereenvolgende meetmomenten (1994, 1998 en 2002) maakt duidelijk dat voor alle vier allochtone groeperingen de onevenredigheid trendmatig is afgenomen. Het sterkst is dit het geval bij de Marokkanen (van 0.22 in 1994 via 0.15 in 1998 naar – 0.01 in 2002). Uiteindelijk komen de verschillen voor alle vier groepen in 2002 ongeveer even gunstig uit. Het patroon bij de Turken is: van 0.18 via 0.13 naar 0.01, bij de Surinamers: van 0.12 via 0.06 naar – 0.01, bij de Antillianen/Arubanen: van 0.14 via 0.08 naar 0.00. Uit deze cijfers kan de gunstige ontwikkeling naar een evenredige werkloosheid worden afgeleid. In de jaren ervoor waren de vier groeperingen juist onevenredig vaak werkloos.

De conclusie uit het voorafgaande is dat de *werkloosheid* bij de bevolking tussen 15 en 65 jaar binnen de vier allochtone groeperingen nog altijd hoger is dan die bij de autochtone Nederlanders, maar dat het verschil in 2002 (bijna) helemaal is toe te schrijven aan de minder gunstige achtergrondkenmerken (zoals in de analyse opgenomen). Dit impliceert evenredigheid, geheel of nagenoeg geheel, wat weer inhoudt dat de hoofddoelstelling van het integratiebeleid in dit opzicht is gerealiseerd.

Bij de *jongeren (tussen 15 en 30 jaar)* zijn de onderlinge verschillen in feitelijke werkloosheid veel minder groot dan bij de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar. Van de Marokkaanse jongeren is 8% werkloos, van de Antilliaanse jongeren 9% en van de Turkse jongeren 10%. Uitsluitend de Surinaamse jongeren onderscheiden zich enigszins, en bovendien in negatieve zin. Bij hen bedraagt de werkloosheid in 2002 12%. De werkloosheid is het laagst onder de autochtone jongeren (6%). De *verwachte* werkloosheid is in 2002 voor de onderzochte allochtone jongeren soms aanzienlijk hoger dan de feitelijke werkloosheid (zie figuur 5)¹⁴. Dit is vooral het geval binnen de mediterrane groepen en in mindere mate bij de Antillianen/Arubanen. Dit betekent dat er bij de jongeren binnen elk van de onderzochte groeperingen sprake is van evenredigheid. De hogere feitelijke werkloosheidscijfers in 2002 zijn derhalve geheel toe te schrijven aan minder gunstige achtergrondkenmerken. Sterker nog: ondanks hun ongunstige kenmerken weten veel van de allochtone jongeren werkloosheid te vermijden. De uitzondering op dit positieve beeld vormen de Surinamers; op grond van hun kenmerken is hun feitelijke werkloosheid hoger dan verwacht mocht worden. Bij de jongeren in deze groepering bestaat dus (nog) een onevenredig hoge werkloosheid.

Figuur 5: Mate van evenredigheid qua geregistreeerde werkloosheid, per allochtone bevolkingsgroep (15–30 jaar), 2002



¹⁴ Een voorbehoud bij deze analyse is dat het aantal waarnemingen onder werkloze autochtone jongeren bijzonder laag is (N = 8), wat de bruikbaarheid van het model voor autochtonen aantast.

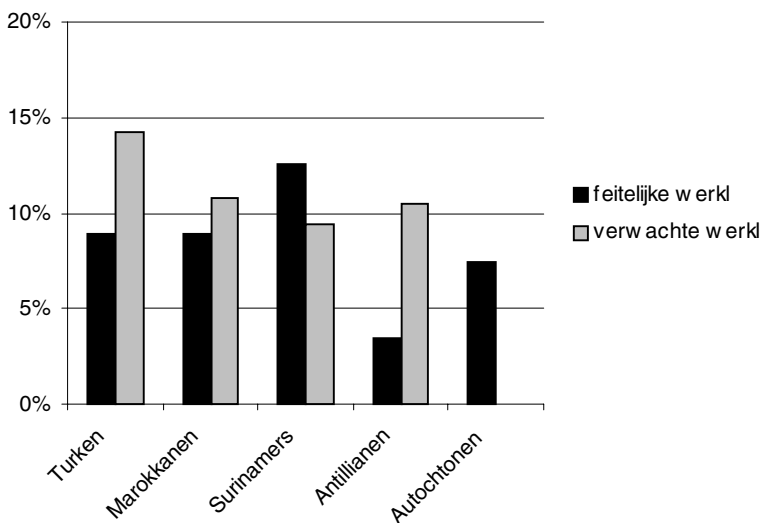
¹⁵ De verschillen voor de overige drie groeperingen zijn als volgt: Marokkanen van 0.23 via 0.16 naar - 0.09, Surinamers van 0.17 via 0.12 naar 0.01 en Antillianen/Arubanen van 0.15 via 0.10 naar 0.02.

Het algemene beeld van de ontwikkeling in de tijd is voor de jongeren (15–30 jaar) even gunstig als voor de totale bevolking (15–65 jaar). Er doet zich een trendmatige daling voor van de onevenredigheid. De enige uitzondering hierop vormen de Turkse jongeren, bij wie pas ná 1998 een vermindering van de onevenredigheid inzette (het verloop bij hen is als volgt: van 0.14 in 1994 en in 1998 naar - 0.07 in 2002)¹⁵.

Het positieve verhaal herhaalt zich, zij het in iets mindere mate, wanneer we afzonderlijk kijken naar de *tweede generatie* (tussen 15 en 30 jaar). Dit begint al bij het feitelijke werkloosheidsniveau. Dit ligt het laagst bij de Antillianen/Arubanen (5%). Daarna volgen de autochtone jongeren (6%). Van de Marokkaanse jongeren van de tweede generatie is 7% werkloos en van de Turkse tweede generatie 9%. Net als bij de totale categorie jongeren van 15 en 30 jaar zijn het de Surinamers die de hoogste werkloosheid kennen (11%).

De evenredigheidsanalyses duiden er ook in dit geval op dat de *verwachte* werkloosheid bij de Turken, de Marokkanen en de Antillianen/Arubanen hoger ligt dan hun feitelijke werkloosheid. Dit geeft dus aan dat er sprake is van evenredigheid. Het verschil is het grootst bij de Antilliaanse/Arubaanse tweede generatie die het qua werkloosheidsniveau bijzonder goed doet. Bij de Surinaamse tweede generatie zien we dat er van evenredigheid (nog) geen sprake is. Het verschil tussen de feitelijke en de verwachte kans op werkloosheid is nu zelfs groter dan bij de totale categorie van Surinaamse jongeren tussen 15 en 30 jaar (zie figuur 6).

Figuur 6: Mate van evenredigheid qua geregistreeerde werkloosheid, per allochtone bevolkingsgroep (tweede generatie 15-30 jaar), 2002



De vergelijking van verschillen wijst uit dat vooral jongeren van de Marokkaanse tweede generatie en in iets mindere mate van de Turkse tweede generatie, na 1998 een duidelijke verbetering laten zien (van 0.20 in 1994 via 0.19 in 1998 naar -0.02 in 2002 respectievelijk van 0.13 via 0.12 naar -0.05). Afgezien van wat schommelingen, is er bij de Surinaamse en de Antilliaanse/Arubaanse tweede generatie eveneens sprake van een gunstige ontwikkeling (van 0.11 via 0.13 naar 0.03 respectievelijk van -0.02 via 0.05 naar -0.07).

De algemene conclusie over de geregistreeerde werkloosheid is dat – ondanks het in het algemeen hogere niveau voor allochtonen – de evenredigheidsdoelstelling is gerealiseerd. De hogere werkloosheid binnen de onderzochte groeperingen laat zich geheel verklaren uit minder gunstige aanbodkenmerken, in het bijzonder het opleidingsniveau. De vergelijkingen in de tijd tonen aan dat vooral het langduriger economisch herstel (in de jaren ná 1998) voordeel heeft opgeleverd voor de allochtone bevolkingsgroepen. De enige uitzondering op het positieve verhaal is de categorie (tweedegeneratie) Surinaamse jongeren. Hun feitelijke werk-

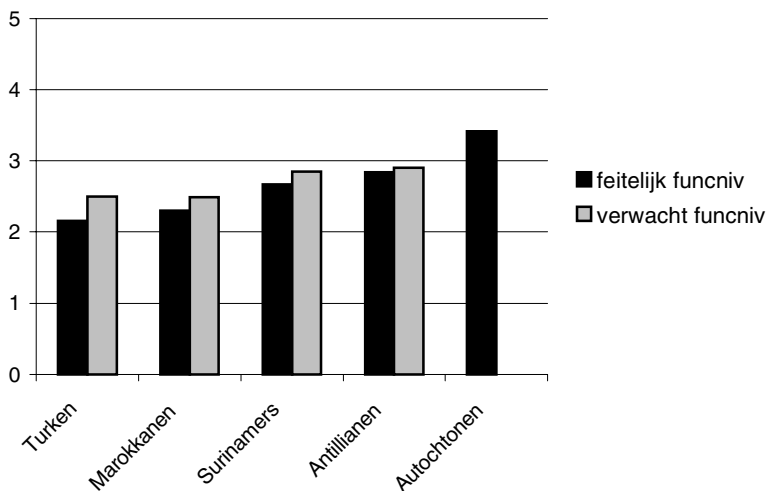
loosheidscijfer ligt een stuk hoger dan de werkloosheid die op grond van hun achtergrondkenmerken verwacht kon worden.

Functieniveau

Wanneer we de overstap maken van de werkloosheid naar kenmerken van de werkenden¹⁶, is het in de eerste plaats interessant te kijken naar hun functieniveau. Voor de *totale bevolking tussen 15 en 65 jaar* is het beeld voor 2002 alleszins herkenbaar: de mediterrane werkenden zijn oververtegenwoordigd op de lagere functieniveaus en ondervertegenwoordigd op de hogere niveaus, terwijl voor de autochtone werkenden precies het omgekeerde geldt. De Caraïbische werkenden nemen een tussenpositie in. Zo is niet minder dan circa tweederde van de Turken en de Marokkanen werkzaam op de twee laagste functieniveaus. Nog geen 10% van hen heeft een functie op een van de beide hoogste niveaus. Bij de autochtone Nederlanders gaat het om nog geen kwart van de werkenden op de laagste niveaus en om 45% op de hoogste niveaus. De Antillianen/Arubanen behalen bij de allochtone groepen het gunstigste resultaat met nagenoeg 44% op de laagste niveaus en bijna een kwart van de werkenden (15–65 jaar) op de hoogste niveaus. Hoewel zij met deze cijfers het dichtst in de buurt komen van de autochtonen, vormen ze daarvan nog het spiegelbeeld. Voor de Surinamers zijn de aandelen werkenden op de laagste en de hoogste niveaus bijna 50% respectievelijk bijna 20%.

Tussen de groeperingen bestaan dus aanzienlijke verschillen in functieniveau. Deels kunnen deze worden verklaard door opleidingsniveau, leeftijd en geslacht. Daarom wordt bij de evenredigheidsanalyse gecontroleerd voor deze factoren¹⁷. De uitkomst van deze analyse is dat voor alle vier allochtone groeperingen het *verwachte* functieniveau ligt boven het *feitelijke* functieniveau (zie figuur 7). Dit impliceert dat er geen sprake is van evenredigheid. De Antillianen/Arubanen tussen 15 en 65 jaar zijn er niet ver van verwijderd, en ook bij de andere groepen zijn de verschillen niet groot. Uitsluitend bij de Turken is de onevenredigheid relatief groot te noemen.

Figuur 7: Mate van evenredigheid qua functieniveau, per allochtone bevolkingsgroep (15–65 jaar), 2002



¹⁶ Het gaat hier om personen die tenminste 12 uur per week betaald werk verrichten.

¹⁷ Het gebruikte model wijkt, wat de onafhankelijke variabelen betreft, dus niet af van het model dat is toegepast bij de evenredigheidsanalyses voor werkloosheid; naast opleidingsniveau, leeftijd en geslacht is leeftijd² opgenomen. Als afhankelijke variabele is het «gemiddelde» functieniveau gebruikt, hoewel er strikt genomen geen sprake is van een kwantitatieve variabele. Ongewogen gemiddelden staan groepsvergelijkingen toe. De feitelijke «gemiddelden» zijn: voor autochtonen 3.33, voor Antillianen/Arubanen 2.74, voor Surinamers 2.61, voor Marokkanen 2.23 en voor Turken 2.14.

De vergelijking in de tijd, opnieuw met drie meetmomenten, laat binnen alle allochtone groeperingen een trendmatige toename van evenredigheid

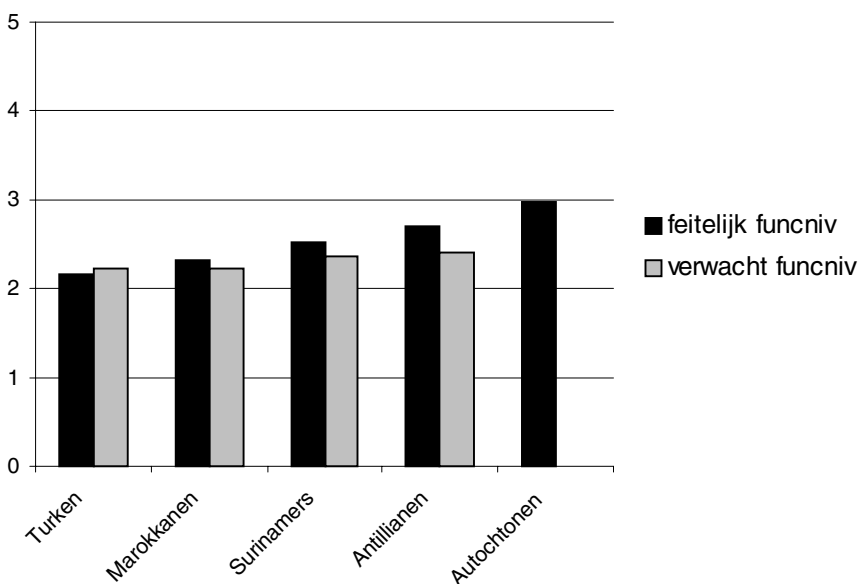
zien. Ze is het sterkst onder de Marokkanen (van – 0.40 via – 0.36 tot – 0.19). De overige groeperingen laten eveneens lichte verbeteringen zien, maar uiteindelijk is er in 2002 binnen geen van de onderzochte groeperingen sprake van evenredigheid. Ook in 2002 bezetten allochtonen gemiddeld genomen lagere functies dan op grond van hun kenmerken verwacht mocht worden.

Het eindresultaat qua functieniveau is voor de allochtone werkenden met een leeftijd tussen 15 en 65 jaar dus niet gunstig. Blijkbaar vond de instroom in werk (zie de deelparagraaf over werkloosheid) vooral plaats in relatief lage functies. Dit zegt iets over de kwetsbaarheid van allochtonen op de arbeidsmarkt. Gelet op de in 2002 feitelijk behaalde functieniveaus, is deze kwetsbaarheid het grootst bij de mediterrane groepen.

Het voorgaande maakt het des te interessanter om afzonderlijk in te gaan op de positie van *jongeren tussen 15 en 30 jaar*. De rangorde naar «gemiddeld» functieniveau is bij hen in 2002 niet anders dan bij de totale categorie werkenden tussen 15 en 65 jaar, hoewel de verschillen minder saillant zijn. De autochtone Nederlanders behalen het hoogste «gemiddelde» functieniveau, achtereenvolgens gevolgd door de Antillianen/Arubanen, de Surinamers, de Marokkanen en de Turken¹⁸. Met uitzondering van de laatsten ligt het niveau steeds onder dat van de totale categorie tussen 15 en 65 jaar, wat aantoont dat voor de beroepsloopbaan van de jongeren het waarschijnlijk gunstiger opleidingsprofiel (nog) niet opweegt tegen ruimere werkervaring en een hogere anciënniteit.

Controleren we wederom voor de eerder genoemde achtergrondvariabelen, dan blijken de Marokkaanse, de Surinaamse en vooral de Antilliaanse/Arubaanse jongeren tussen 15 en 30 jaar een «gemiddeld» hoger functieniveau bereikt te hebben dan op grond van hun kenmerken verwacht mocht worden (zie figuur 8). Bij de Turkse jongeren geldt evenwel het tegendeel. Voor hen is er, anders dan bij de overige jongeren, dus nog sprake van een (geringe) onevenredigheid.

Figuur 8: Mate van evenredigheid qua functieniveau, per allochtone bevolkingsgroep (15–30 jaar), 2002

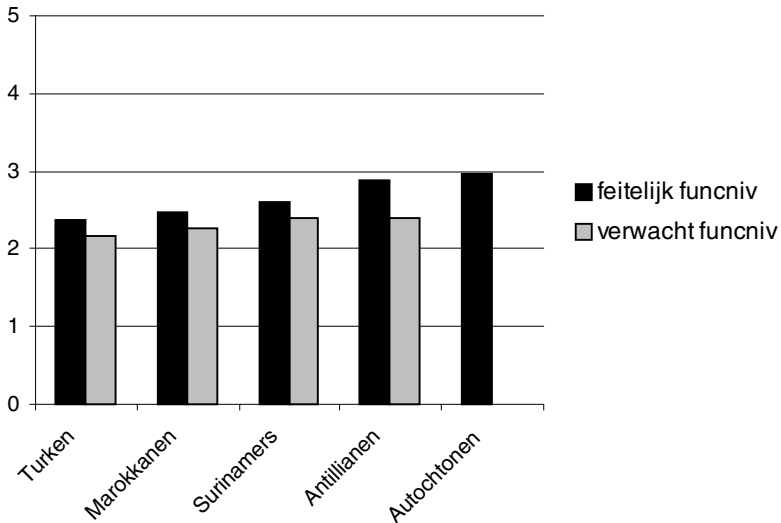


¹⁸ De gemeten waarden zijn resp. 2.91; 2.50; 2.35; 2.17 en 2.13.

De vergelijking in de tijd (1994–1998–2002) laat ook voor de jongeren een trendmatige toename van de evenredigheid zien, net als bij de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar het geval was. Deze toename is bij de jongeren echter veel sterker. Vanaf 1998 lukt het hun om naar evenredigheid functies te bekleden, waarbij de Antilliaanse/Arubaanse en Surinaamse jongeren voorop lopen¹⁹.

Voor elke groepering geldt dat de *tweedegeneratie jongeren tussen 15 en 30 jaar* een hoger feitelijk functieniveau behalen dan de jongeren in totaal²⁰. De evenredigheidsanalyse, toegepast op de tweedegeneratie jongeren, maakt duidelijk dat nu alle onderzochte allochtone groeperingen feitelijk een hoger «gemiddeld» functieniveau behalen dan op grond van hun achtergrondkenmerken verwacht kon worden. Er is nu dus ook bij de Turkse jongeren sprake van evenredigheid (zie figuur 9).

Figuur 9: Mate van evenredigheid qua functieniveau, per allochtone bevolkingsgroep (tweede generatie 15–30 jaar), 2002



De vergelijking in de tijd laat vooral een gunstige ontwikkeling zien voor de Antillianen/Arubanen en in iets minder mate voor de Turken. Ook de andere groeperingen kennen in 2002 een evenredig functieniveau²¹. Hoewel de tweede generatie er ook in 1994 al bijna in slaagde evenredigheid te realiseren (met uitzondering van de Turken), kan de toename van de evenredigheid na 1998 spectaculair worden genoemd.

Een algemene conclusie met betrekking tot het functieniveau is niet eenvoudig te trekken. Tegenover het positieve beeld van de (tweedegeneratie) jongeren tussen 15 en 30 jaar («er is sprake van evenredigheid»), staat de negatieve uitkomst voor de totale categorie tussen 15 en 65 jaar («er is geen sprake van evenredigheid»). In elk geval is duidelijk dat degenen boven 30 jaar achterblijven bij de autochtone Nederlanders, ook indien wordt gecorrigeerd voor verschillen in relevante achtergrondkenmerken. Dezelfde negatieve conclusie geldt ten aanzien van de Turkse jongeren tussen 15 en 30 jaar die niet tot de tweede generatie behoren. We moeten een kanttekening maken bij de positieve ontwikkelingen die geconstateerd zijn binnen de tweede generatie. De vraag is namelijk of de tweede generatie daadwerkelijk een betere positie heeft weten te verwerven, of dat er na verloop van tijd in hun beroepsloopbaan toch onevenredigheid zal ontstaan indien autochtone Nederlanders betere

¹⁹ De verschillen zijn: voor de Antillianen/Arubanen van – 0.16 via – 0.17 naar 0.29, voor de Surinamers van – 0.26 via – 0.13 naar 0.15, voor de Marokkanen van – 0.32 via – 0.27 naar 0.09 en tenslotte voor de Turken van – 0.37 via – 0.33 naar – 0.05, .

²⁰ De «gemiddelde» functieniveaus zijn: voor de Antillianen/Arubanen 2.50, de Surinamers 2.40, de Turken en de Marokkanen 2.24. Hieruit blijkt dat de tweedegeneratie Surinamers, Turken en Marokkanen het qua «gemiddeld» functieniveau iets beter doen dan de totale categorie jongeren tussen 15 en 30 jaar uit deze bevolkingsgroepen.

²¹ De verschillen zijn: voor de Antillianen/Arubanen van – 0.05 via – 0.04 naar 0.49, bij de Turken van – 0.25 via – 0.06 naar 0.19, bij de Surinamers van – 0.05 via – 0.06 naar 0.20, en bij de Marokkanen van 0.04 via – 0.13 naar 0.21.

loopbaankansen zouden krijgen. Op dit moment kunnen we over het antwoord slechts speculeren. Het lijkt zinvol hier een vinger aan de pols te houden om te voorkomen dat de nu gerealiseerde evenredigheid op termijn verloren gaat.

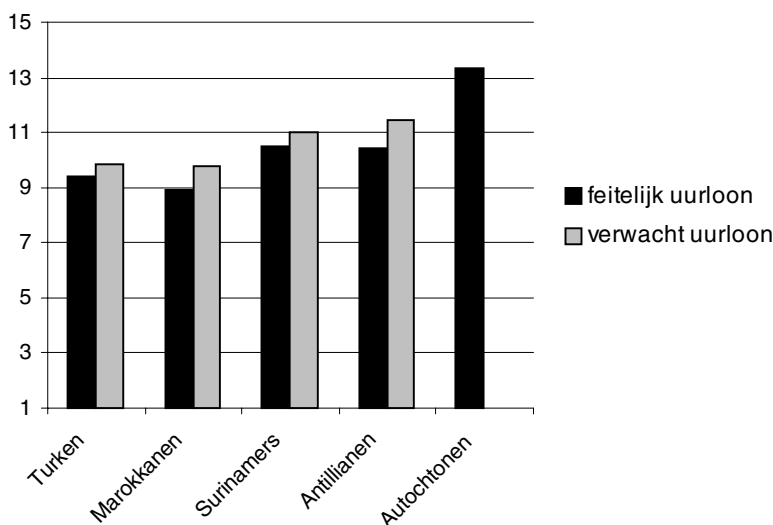
Uurloon

Hoewel we mogen aannemen dat er een sterke samenhang bestaat tussen het functieniveau en het arbeidsloon, is het – mede vanwege de overgang naar de thema inkomen – interessant om afzonderlijk naar het arbeidsinkomen te kijken. We richten ons daarbij op het netto-uurloon²².

Het beeld voor de *totale bevolking tussen 15 en 65 jaar* is voor 2002 weinig verrassend: de Turkse en Marokkaanse werkenden kennen het laagste gemiddelde uurloon (€ 9,18 respectievelijk € 8,60), de autochtone het hoogste (€ 12,90), terwijl de Surinamers en de Antillianen/Arubanen een tussenpositie bekleden (€ 10,50 respectievelijk € 10,60).

Corrigeren we de zojuist genoemde verdelingen voor verschillen in functieniveau, opleidingsniveau, leeftijd en geslacht²³, dan blijkt voor alle allochtone groeperingen te gelden dat het verwachte uurloon boven het feitelijk verdiende loon ligt (zie figuur 10). Dit impliceert dat er – net als bij het functieniveau – binnen de totale categorie van 15 tot 65 jaar geen sprake is van evenredigheid.

Figuur 10: Mate van evenredigheid qua netto-uurloon, per allochtone bevolkingsgroep (15–65 jaar), 2002



²² Deze indicator maakt de vergelijking mogelijk tussen alle werkenden, ook indien zij verschillen in het aantal gewerkte uren.

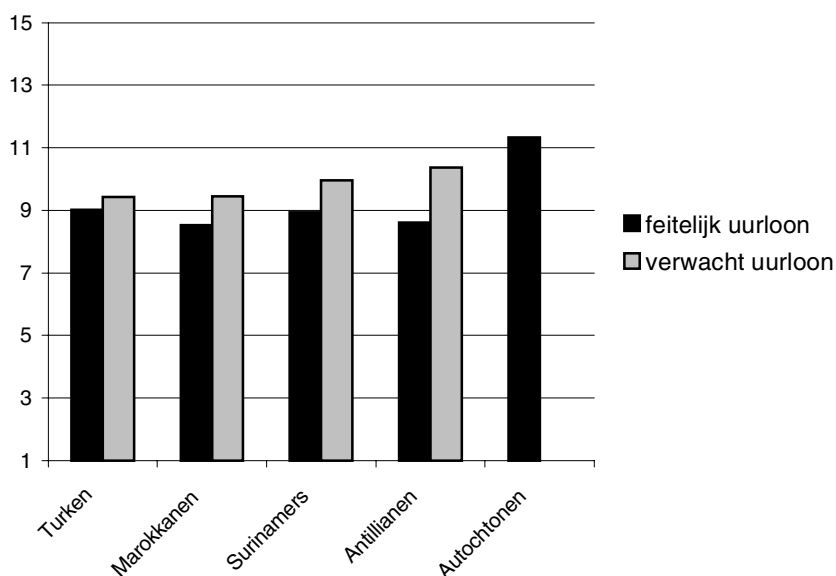
²³ In de evenredigheidsanalyses voor gemiddelde netto-uurlonen zijn als onafhankelijke variabelen opgenomen: functieniveau, opleidingsniveau, leeftijd, leeftijd² en geslacht, terwijl het gemiddelde netto-uurloon de afhankelijke variabele is. De gemiddelde netto-uurlonen zijn: voor de Turken 9,43, voor de Marokkanen 8,92, voor de Surinamers 10,49, voor de Antillianen/Arubanen 10,41 en voor de autochtonen 13,34, dan blijkt voor alle allochtone groeperingen te gelden dat het *verwachte* uurloon boven het *feitelijk* verdiende loon ligt (zie figuur 10). Dit impliceert dat er – net als bij het functieniveau – binnen de totale categorie van 15 tot 65 jaar geen sprake is van evenredigheid.

De vergelijking tussen de bekende drie meetmomenten laat zien dat er binnen de vier onderzochte bevolkingsgroepen sprake is van toenemende onevenredigheid qua gemiddeld netto-uurloon. Uitsluitend bij de Surinamers is deze toename van de onevenredigheid gering. Voor de andere groepen gelden flinke toenames, vooral sedert 1998, mede doordat onder autochtonen het gemiddelde netto-uurloon sterker is gestegen dan onder allochtonen. Het toenemende verschil tussen allochtonen en autochtonen is niet (geheel) toe te schrijven aan de kenmerken zoals opgenomen in het model, wat ertoe leidt dat de onevenredigheid afneemt.

De conclusie is dat wat betreft het netto-uurloon van allochtonen, behorend tot de totale categorie van personen tussen 15 en 65 jaar, niet is voldaan aan het beleidsstreven naar evenredigheid. De ontwikkelingen in de afgelopen acht jaren laten bovendien zien dat de onevenredigheid tussen allochtonen en autochtonen toeneemt.

Bij de *jongeren tussen 15 en 35 jaar* is de rangorde naar feitelijk verdiend netto-uurloon iets anders dan die voor de totale categorie tussen 15 en 65 jaar. De Turken blijken thans namelijk iets meer te verdienen dan de Surinamers die de Antillianen/Arubanen net voorblijven. De koppositie blijft voorbehouden aan de autochtone Nederlanders, terwijl de Marokkanen opnieuw de rij sluiten²⁴. De evenredigheidsanalyse voor uurloon levert voor alle allochtone groeperingen als resultaat op dat de *feitelijk verdiende gemiddelde netto-uurlonen lager zijn dan de verwachte gemiddelde lonen*. Vooral bij de Antillianen/Arubanen zijn de verschillen groot (zie figuur 11). Een en ander betekent dat er bij de jongeren tussen 15 en 30 jaar net als in de totale categorie tussen 15 en 65 jaar, sprake is van onevenredigheid.

Figuur 11: Mate van evenredigheid qua netto-uurloon, per allochtone bevolkingsgroep (15–30 jaar), 2002



De ontwikkelingen in de tijd geven dezelfde uitkomsten als eerder voor de totale populatie. Er doet zich een trendmatige afname van evenredigheid voor, nu zelfs sterker. Jongeren krijgen steeds meer onevenredig lage lonen in vergelijking met autochtone leeftijdgenoten met dezelfde kenmerken.

²⁴ De gemiddelde netto-uurlonen voor jongeren tussen 15 en 30 jaar bedragen in 2002 bij de autochtonen 11,33, bij de Turken 9,01, bij de Surinamers 8,93, bij de Antillianen/Arubanen 8,61 en bij de Marokkanen 8,53.

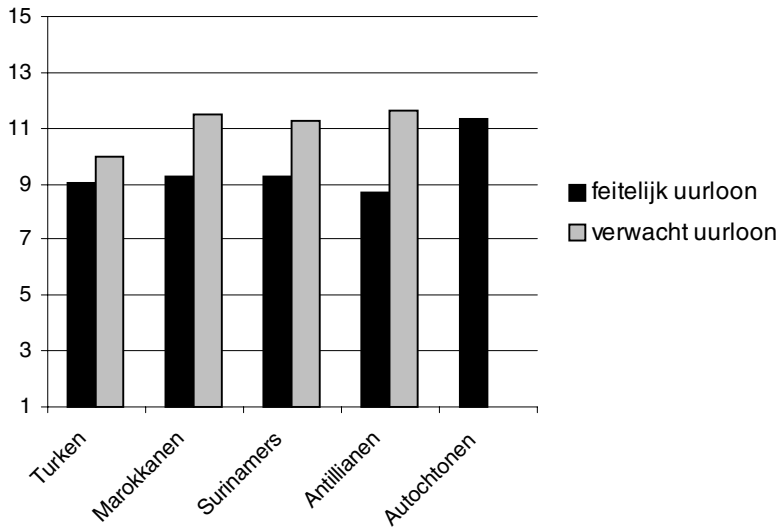
²⁵ De gemiddelde netto-uurlonen voor tweedegeratie jongeren tussen 15 en 30 jaar bedragen in 2002 bij de Surinamers en de Marokkanen 9,24, bij de Turken 9,02 en bij de Antillianen/Arubanen 8,67. Voor de autochtonen is het, zoals vermeld in noot 24, 11,33.

De *tweede generatie*, als subcategorie van de 15–30-jarigen, blijkt in 2002 een enigszins hoger gemiddeld netto-uurloon te verdienen dan de gehele categorie van jongeren. Ook de rangorde is bij hen iets anders, doordat de Marokkaanse tweede generatie meer verdient dan de Antilliaanse/Arubaanse tweede generatie. De laatstgenoemde groep kent nu het laagste gemiddelde netto-uurloon, terwijl de Surinamers van de allochtonen het hoogste netto-uurloon hebben²⁵.

De evenredigheidsanalyse heeft in dit geval als uitkomst dat de *feitelijk verdiende gemiddelde netto-uurlonen opnieuw lager zijn dan de*

verwachte arbeidslonen (zie figuur 12). Dit resultaat impliceert wederom dat van evenredigheid nog geen sprake is.

Figuur 12: Mate van evenredigheid qua netto-uurloon, per allochtone bevolkingsgroep (tweede generatie 15–30 jaar), 2002



Opnieuw laat de vergelijking in de tijd een toename van onevenredigheid in netto-uurlonen zien. Ondanks het feit dat de gemiddelde feitelijke uurlonen stijgen, is door de tegelijkertijd stijgende verwachte uurlonen het verschil in 2002 kleiner en zelfs negatief. De onevenredigheid is voor de tweedegeneratie jongeren groter dan voor de totale categorie jongeren tussen 15 en 30 jaar.

De slotsom van de beschouwing van het netto-uurloon is dat ondanks de stijgende feitelijke netto-uurlonen, de onevenredigheid voor allochtonen is toegenomen. Vooral sedert 1998 zijn de gemiddelde uurlonen van autochtonen ten opzichte van die van elk van de vier allochtone groepen sterk gestegen. Deze stijging houdt, gezien de toenemende onevenredigheid, geen verband met (minder gunstige) aanbodkenmerken van allochtonen.

4. INKOMENSPOSITIE ALLOCHTONEN

4.1 Hoofdconclusie

Uit onze (verkennde) analyse blijkt dat allochtone jongeren tussen 15 en 30 jaar, en vooral de tweedegeneratie jongeren in deze leeftijdscategorie, qua uitkeringsafhankelijkheid evenredigheid realiseren. Dit impliceert dat zij, gegeven de in de analyse betrokken achtergrondkenmerken, minder dan verwacht kon worden een beroep doen op een WW-, WAO- of ABW-uitkering. Voor de totale populatie van 15 tot 65 jaar is – behalve bij de Surinamers – zulke evenredigheid (nog) niet bereikt, ondanks gunstige ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Deze ontwikkelingen zijn trouwens het minst sterk bij de Turken. Marokkanen laten juist een opvallend gunstige ontwikkeling zien, althans binnen de tweede generatie en meer in het algemeen onder de jongeren tussen 15 en 30 jaar. Omdat onze analyse van de uitkeringsafhankelijkheid explorerend is, moeten de resultaten met enige terughoudendheid worden gehanteerd.

Uitkeringsafhankelijkheid

Hoewel betaalde arbeid de belangrijkste inkomensbron is voor alle bestudeerde groeperingen²⁶, wordt hun inkomenspositie mede bepaald door de mate waarin uitkeringen worden ontvangen, en uiteraard ook door de hoogte van die uitkeringen. Het ligt daarom voor de hand de mate van uitkeringsafhankelijkheid in onze beschouwing te betrekken. Een evenredigheidsanalyse roept in dit verband echter bijzondere problemen op. Er zijn immers talrijke variabelen van invloed op enerzijds de mate waarin uitkeringen worden ontvangen en anderzijds de hoogte daarvan. Om dit te illustreren: bij werkloosheidsuitkeringen gaat het – uiteraard – om de aard van de werkloosheid, maar tevens om kenmerken van het arbeidsverleden. Op de achtergrond spelen het opleidingsniveau, de leeftijd en het geslacht (zie daartoe in paragraaf 3 het tekstdeel over werkloosheid). Bij arbeidsongeschiktheid moeten we denken aan gezondheidsverschillen tussen groepen en aan factoren die daarop van invloed zijn, naast verschillen in arbeidsverleden. Bij bijstandsuitkeringen kan het arbeidsverleden en het uitkeringsverleden een rol spelen, maar tevens de gezinssituatie. Het zou te ver voeren om al deze variabelen in de evenredigheidsanalyses op te nemen.

We kozen daarom voor een sterk vereenvoudigde benadering die derhalve niet meer oplevert dan een eerste indruk van de mate van evenredigheid qua uitkeringsafhankelijkheid. Daartoe vergeleken we de diverse bevolkingsgroepen naar het aandeel personen met een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkering (kortweg: u) ten opzichte van het aandeel met arbeid als voornaamste inkomensbron (kortweg: a). De desbetreffende gegevens zijn ontleend aan de volgende tabel, die betrekking heeft op de totale bevolkingsgroepen met een leeftijd tussen 15 en 65 jaar in 2002.

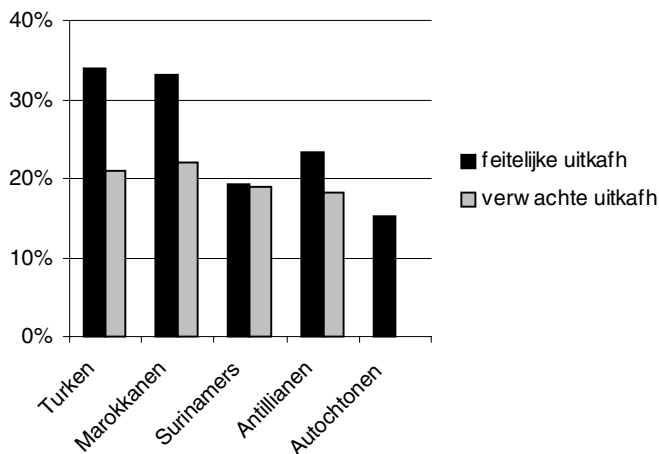
²⁶ Van alle personen tussen 15 en 65 jaar met een eigen, zelfstandig inkomen heeft in 2002 61% van de Turken, 64% van de Marokkanen, 66% van de Antillianen/Arubanen, 73% van de Surinamers en 79% van de autochtone Nederlanders arbeid als voornaamste inkomensbron. Dit impliceert een verdere verbetering ten opzichte van de situatie in 2002, met in het geval van de Marokkanen zelfs een forse verbetering (zie p. 27 van Deelonderzoek 2).

Tabel 1: voornaamste inkomensbron, per allochtone bevolkingsgroep in procenten (15-65 jaar), 2002

%	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen Arubanen	Autochtonen
Arbeid	61	64	73	66	79
Bijstand	10	14	8	12	3
WW	6	3	2	2	3
WAO	13	11	7	4	7
AOW	2	1	1	2	3
Studiefinanciering	5	6	6	11	3
Anders	2	1	2	3	3
Totaal (N)	100(1603)	100(1297)	100(1389)	100(1017)	100(1019)

Het aldus berekende verhoudingsgetal (u/a) is het meest ongunstig bij de Turken (0.32), gevolgd door de Marokkanen (0.31). Bij de Antillianen/Arubanen is het beduidend lager (0.22), en bij de Surinamers nog iets gunstiger (0.19). Het meest gunstig is het bij de autochtonen (0.13). We noemen dit de feitelijke uitkeringsgraad. In de evenredigheidsanalyses vergelijken we deze met de *verwachte* kans op een uitkering, die is berekend aan de hand van een model waarin als onafhankelijke variabelen zijn opgenomen: opleidingsniveau, leeftijd en geslacht²⁷. De uitkomst voor de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar, is weergegeven in figuur 13. Daaruit blijkt dat uitsluitend de Surinamers een zelfde feitelijke uitkeringsgraad kennen als de verwachte kans die is berekend op basis van de in de analyse opgenomen achtergrondvariabelen. Bij de drie andere allochtone groeperingen, het sterkst bij de mediterrane groepen, is de feitelijke uitkeringsgraad hoger dan de verwachte kans op een uitkering. Dit wijst in de richting van onevenredigheid binnen deze drie bevolkingsgroepen. Uitsluitend bij de Surinamers is er wel sprake van evenredigheid.

Figuur 13: Mate van evenredigheid qua uitkeringsafhankelijkheid, per allochtone bevolkingsgroep (15-65 jaar), 2002



De ontwikkeling in de tijd laat zien dat het (negatieve) verschil tussen de feitelijke uitkeringsgraad en de verwachte kans op een uitkering onder alle groepen kleiner wordt. Dit betekent een afname van de onevenredigheid, welke het minst sterk is voor de Turken (van 0.24 in 1994 naar 0.13 in 2002) en voor de overige drie groeperingen ongeveer gelijk is (bij de

²⁷ Ook nu is leeftijd² naast leeftijd in het model opgenomen.

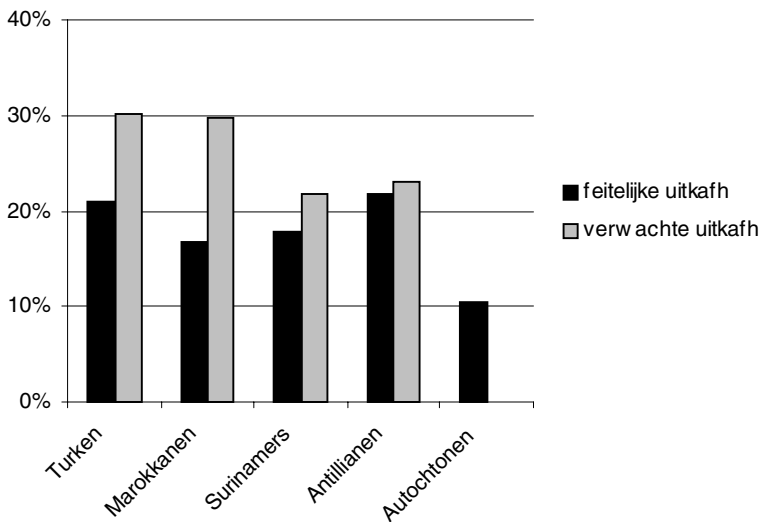
Marokkanen van 0.27 naar 0.11, bij de Surinamers van 0.17 naar 0.00 (evenredigheid) en bij de Antillianen/Arubanen van 0.21 naar 0.05).

De voornaamste bevinding met betrekking tot de uitkeringsafhankelijkheid van de totale bevolkingsgroepen tussen 15 en 65 jaar is dat alleen de Surinamers evenredigheid kennen. De andere groeperingen, en dan vooral de Turken en de Marokkanen, zijn hiervan nog ver verwijderd. Wel laat de ontwikkeling in de tijd een positief verloop zien.

Bij de *jongeren (15–30 jaar)* is de uitkeringsgraad, zoals door ons gedefinieerd, binnen elke groepering lager dan voor de totale populatie tussen 15 en 65 jaar²⁸. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat we studiefinanciering niet in de beschouwing betrokken hebben. Overigens is het patroon bij de jongeren in grote lijnen gelijk aan dat van de totale bevolking, met dien verstande dat de Marokkanen nu gunstiger uit de vergelijking komen. De waarden zijn: voor de Turkse jongeren 0.18, voor de Antilliaanse/Arubaanse jongeren 0.17, voor de Surinaamse jongeren 0.16, voor de Marokkaanse jongeren 0.14 en voor de autochtone leeftijdgenoten 0.10.

Figuur 14 laat zien dat de feitelijke uitkeringsgraad bij iedere groepering lager uitvalt dan de verwachte uitkeringsgraad. Het verschil is het grootst bij de mediterrane groepen: gezien hun achtergrondkenmerken mocht een veel hogere uitkeringsgraad worden verwacht. Bij de Surinamers, en vooral de Antillianen/Arubanen, is het verschil veel kleiner. Niettemin kunnen we ook bij hen vaststellen dat er sprake is van evenredigheid.

Figuur 14: Mate van evenredigheid qua uitkeringsafhankelijkheid, per allochtone bevolkingsgroep (jongeren 15–30 jaar), 2002



De ontwikkeling in de tijd laat een trendmatige daling van de onevenredigheid zien. Deze daling is het sterkst onder de Marokkaanse jongeren (van 0.25 in 1994 naar – 0.13 in 2002). Ook de overige groeperingen kennen een flinke afname van de onevenredigheid (bij de Surinamers van 0.24 naar – 0.04, bij de Turken van 0.15 naar – 0.09 en bij de Antillianen/Arubanen van 0.20 naar – 0.01).

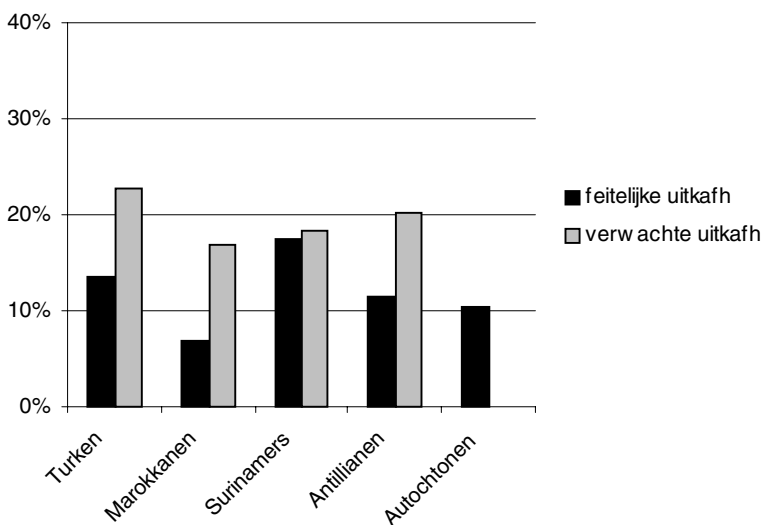
²⁸ Een voorbehoud bij deze analyse is dat het aantal waarnemingen onder de jeugdige autochtonen bijzonder laag is (N = 11), wat de bruikbaarheid van het model voor autochtonen aantast.

De *tweede generatie tussen 15 en 30 jaar* levert bij een beschouwing van feitelijke uitkeringsgraden een aanzienlijk gunstiger beeld op dan voor de totale categorie jongeren geldt. Een uitzondering betreft de Surinamers,

bij wie de tweede generatie zich op dit vlak nauwelijks onderscheidt van de totale categorie jongeren (met een uitkeringsgraad van 0.15). Bij de andere bevolkingsgroepen, en vooral bij de Marokkanen, ligt de uitkeringsgraad van de tweede generatie veel lager; voor de Turken geldt 0.11, voor de Antillianen/Arubanen 0.08 en voor de Marokkanen 0.05. De laatsten onderscheiden zich hiermee tevens gunstig van de autochtone leeftijdgenoten (0.10).

Deze uitkomst zien we terug bij de evenredigheidsanalyse. Uitsluitend bij de Surinaamse tweede generatie (15–30 jaar) ligt de feitelijke uitkeringsgraad dicht bij de verwachte uitkeringsgraad. Bij de drie andere allochtone groeperingen blijkt de tweede generatie ruim te voldoen aan de evenredigheidsmaatstaf (zie figuur 15).

Figuur 15: Mate van evenredigheid qua uitkeringsafhankelijkheid, per allochtone bevolkingsgroep (tweede generatie 15–30 jaar), 2002



De ontwikkeling van de uitkeringsgraad van de tweede generatie geeft een zelfde positief beeld als bij de totale categorie van jongeren. Wel is de afname van de onevenredigheid in sommige gevallen minder groot, omdat bij de tweede generatie de verwachte en feitelijke uitkeringsgraad meer overeenkomen. Dit geldt vooral voor de Antillianen/Arubanen (van 0.01 in 1994 naar – 0.09 in 2002). Voor de Marokkanen geldt een afname van onevenredigheid van 0.16 in 1994 naar – 0.10 in 2002, voor de Turken van 0.15 naar – 0.09, en voor de Surinamers van 0.21 naar – 0.01.

De algemene conclusie van de beschouwing van de uitkeringsafhankelijkheid luidt dat jongeren, en dan vooral de tweedegeneratie jongeren, evenredigheid laten zien. Dit kunnen we niet zeggen voor de totale categorie van 15 tot 65 jaar; hier wordt evenredigheid niet gehaald, al is er een positieve ontwikkeling gaande.

5. BESLUIT

Het Nederlandse integratiebeleid is er, in algemene termen, op gericht geweest immigranten en hun nakomelingen een volwaardig positie te laten verwerven in de Nederlandse samenleving. Geoperationaliseerd naar concrete beleidsdoelstellingen komt dit streven erop neer dat allochtonen *naar evenredigheid* moeten kunnen deelnemen aan de samenleving. Dit betekent dat zij, na correctie voor verschillen in relevant geachte achtergrondkenmerken, dezelfde posities moeten bekleden als autochtone Nederlanders. In 1994 en 1998 was de evenredigheidsdoelstelling niet gerealiseerd, zo bleek uit de maartrapportage, noch in het onderwijs, noch op de arbeidsmarkt, noch qua inkomensverwerving. Het evenredigheidsstreven mag dan ook gerust ambitieus worden genoemd, ook al wordt daarbij de verdeling per relevant achtergrondkenmerk voor elke allochtone bevolkingsgroep als gegeven aanvaard. Wat dit betekent, wordt zo dadelijk duidelijk gemaakt.

Eerst vatten we nog eens samen hoe het nu gesteld is met de ambitieuze beleidsdoelstelling om evenredigheid te realiseren. We beschouwden daartoe de posities in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en qua inkomen. Achtereenvolgens bespraken we de resultaten voor (a) de totale populatie tussen 15 en 65 jaar, (b) de categorie jongeren tussen 15 en 30 jaar, en (c) de tweede generatie in dezelfde jeugdige leeftijdscategorie. De voorname uitkomsten worden hieronder schematisch weergegeven.

	15-65 jaar	15-30 jaar	tweede generatie 15-30 jaar
Gereel. Oplniv. <i>Ontwikk.</i>	S&A/A: + +	- +	T&M&S: + + (A/A: -)
Werkloosheid <i>Ontwikk.</i>	S&M: + +	T&M&A/A: + +	T&M&A/A: + +
Functioniveau <i>Ontwikk.</i>	- +	M&S&A/A: + +	+ +
Netto-uurloon <i>Ontwikk.</i>	- -	- -	- -
Uitkeringsgraad <i>Ontwikk.</i>	- +	+ +	+ +

Aan dit overzicht zijn verschillende conclusies te verbinden. In de *eerste* plaats is het beeld overwegend positief. Het sterkst geldt dit voor de kolom van de tweede generatie. Zowel de ontwikkelingen als de gerealiseerde positie geven aanleiding tot tevredenheid. In de *tweede* plaats past hierbij de kanttekening dat de totale populatie tussen 15 en 65 jaar toch nog vaak onevenredigheid laat zien en dat het dus vooral de jongeren zijn (in het bijzonder de tweede generatie) die succes boeken. In de *derde* plaats is te zien dat niet alle bevolkingsgroepen in dezelfde mate gunstige resultaten behalen. Daarbij valt op dat het niet steeds dezelfde groepering is die achterblijft. Het beeld varieert per indicator. Beperken we ons tot de jongeren, dan blijven de Antillianen/Arubanen achter bij het gerealiseerde opleidingsniveau, terwijl het de Surinamers zijn die zich ongunstig onderscheiden qua werkloosheidsniveau en de Turken die achterblijven qua functioniveau. Dit wisselende patroon is lastig vanuit een enkele factor te verklaren. Er is in elk geval geen reden om aan te nemen dat «het beleid» grote invloed heeft gehad op de geconstateerde variatie. Dit roept de vraag op in hoeverre het beleid van invloed is geweest op het totaal aan uitkomsten dat we hier presenteren.

Bij het overzicht behoort nog de opmerking dat zich enkele merkwaardige resultaten voordoen. Los van de variëteit tussen de groeperingen, is er de uitkomst dat het «gemiddelde» functieniveau van allochtonen duidelijk is gestegen en dat hier, met een enkele uitzondering, evenredigheid is gerealiseerd. Dit laat zich lastig combineren met de uitkomst dat het gemiddelde netto-uurloon in de afgelopen jaren geen gunstige ontwikkeling doormaakte (in vergelijking met dat van autochtonen) en dat er bij deze indicator consequent sprake is van onevenredigheid. We wezen erop dat de verschillende spreiding over sectoren van invloed kan zijn, maar ook dat in de gaten gehouden moet worden dat zich geen «directe loondiscriminatie» voordoet.

Een laatste kanttekening bij het schema is dat de evenredigheidsanalyse van de uitkeringsafhankelijkheid een sterk explorerend karakter heeft. Ze geeft daardoor niet meer dan een eerste indruk. Dit wordt versterkt door het geringe aantal waarnemingen onder autochtone jongeren met een uitkering. Dit laatste is tevens aan de orde bij de werkloosheid onder jongeren. De desbetreffende uitkomsten moeten daarom met enige terughoudendheid worden gehanteerd.

Tenslotte merken we op dat het evenredigheidsstreven weliswaar ambitieus is, maar tegelijkertijd impliceert dat de verdeling over de relevante achtergrondkenmerken stilzwijgend als gegeven wordt aanvaard. Om te laten zien wat dit concreet betekent, bespreken we het voorbeeld van de werkloosheid. Deze is ruim hoger bij allochtonen dan bij autochtonen, mede als gevolg van het hoge aandeel lageropgeleiden onder de allochtonen. Bij het evenredigheidsstreven wordt dit hoge aandeel lageropgeleiden als een gegeven gezien, en wordt bekeken hoe hoog de werkloosheid zou zijn indien lageropgeleide allochtonen dezelfde werkloosheidskansen zouden hebben als identiek opgeleide autochtonen (hetzelfde trouwens bij middelbaar- en hogeropgeleiden). Is er na deze «correctie» geen werkloosheidsverschil meer tussen allochtonen en autochtonen, dan doet zich evenredigheid voor en is het beleidsdoel bereikt. We moeten ons er echter wel bewust van zijn dat de *feitelijke* werkloosheid bij allochtonen wel degelijk hoger is, en dat dit wordt veroorzaakt door het grotere aandeel lageropgeleiden. In plaats van het gegeven voorbeeld hadden we hier ook het functieniveau, het netto-uurloon en de uitkeringsafhankelijkheid als illustratie kunnen kiezen. In alle gevallen is het opleidingsniveau immers een belangrijk achtergrondkenmerk. Dit betekent twee dingen. In de eerste plaats dat de achterstand van allochtonen nog lang niet bestreden is wanneer zich qua arbeid en inkomen evenredigheid voordoet. In de tweede plaats dat het onderwijs centraal zou moeten staan in het integratiebeleid en dat de gunstige ontwikkelingen binnen dat domein krachtig bevorderd dienen te worden.

6. LITERATUUR

- 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) (2002). *Allochtonen in Nederland 2002*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Dagevos, J. M., E. P. Martens en J. Veenman, J. (1996). *Scheef verdeeld. Minderheden en hun maatschappelijke positie*. Assen: Van Gorcum.
- Dominguez Martinez, S., S. Groeneveld en E. Kruisbergen (2002). *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).
- Dagevos, J. (2001). *Rapportage minderheden 2001. Meer werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Rijkschroeff, R., Duyvendak, J. W., en Pels, T. (2003) *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Nog niet gepubliceerd.
- 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. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

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. (2003). Discriminatie op de arbeidsmarkt. De resultaten van Nederlands onderzoek. *Beleid en maatschappij*, jrg. 30, nr. 2, p. 90–101.

Inhoud

1	Inleiding	43
2	Context	45
2.1	Demografische ontwikkelingen	45
2.2	Economische ontwikkelingen	49
2.3	Culturele ontwikkelingen	49
3	Sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes	50
3.1	Positie in het onderwijs	50
3.2	Positie op de arbeidsmarkt	56
4	Sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes	62
4.1	Individualisering	62
4.2	Man-vrouw verhoudingen	66
5	Mate en omvang van emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes	72
5.1	Sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes	72
5.2	Sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes	77
6	Conclusies	81
7	Literatuur	83

1. INLEIDING

De onderzoeksvragen voor het aanvullende bronnenonderzoek naar emancipatie van vrouwen en meisjes zijn door de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid als volgt geformuleerd:

- Hoe is de mate en omvang van emancipatie onder de verschillende groepen allochtone vrouwen en meisjes?
- Hoe verhouden zich deze mate en omvang tot autochtone groepen vrouwen en meisjes?
- In hoeverre is het overheidsbeleid van invloed (geweest) op de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes?

In de hoofddoelstelling van het emancipatiebeleid wordt het doel van emancipatie als volgt omschreven: «Een pluriforme maatschappij waarin ieder ongeacht sekse, in wisselwerking met andere maatschappelijke ordeningsprincipes, zoals etniciteit, leeftijd, burgerlijke staat, validiteit en seksuele voorkeur, de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden kunnen realiseren» (TK 2000/2001, geciteerd in SCP/CBS, 2002). Het vergroten van de economische zelfstandigheid van vrouwen door middel van arbeidsparticipatie vormt volgens het emancipatiebeleid de kern van emancipatie. Het gaat om «het bereiken van een duurzame situatie waarin zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren» (Ibidem). Maar, zo wordt in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2000–2004 hieraan toegevoegd, emancipatie is meer dan dat: «Het heeft een toegevoegde waarde voor zowel individuele burgers als voor de samenleving als geheel. In feite gaat het om de kwaliteit van het bestaan. Dit houdt onder meer in dat alle burgers als vanzelfsprekend kunnen vertrouwen op respect voor hun lichamelijke en psychische integriteit en dat vrouwen en mannen zowel in de publieke als in de privé-sfeer hun talenten kunnen ontplooiën.» (TK, 1999–2000, 27 061, nrs. 1 en 2: 5)

Evenals in de bronnenstudie onderscheiden we ook hier een sociaal-economische en een sociaal-culturele dimensie. Bij de sociaal-economische dimensie gaat het om de positie die vrouwen innemen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De sociaal-culturele dimensie verwijst naar waarden en opvattingen over en praktijken van man-vrouw verhoudingen. In hoofdstuk 3 wordt in kaart gebracht hoe het staat met de sociaal-economische dimensie van de emancipatie van (verschillende groepen van) allochtone vrouwen en meisjes: Wat is hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt? Daarna wordt in hoofdstuk 4 de sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes behandeld. De onderzoeksvragen naar mate en omvang van emancipatie onder de verschillende groepen allochtone vrouwen en meisjes en hoe deze zich verhouden tot de mate en omvang van emancipatie bij autochtone groepen vrouwen en meisjes worden in hoofdstuk 5 behandeld. Ter beantwoording van de vraag over de invloed van het overheidsbeleid is in bijlage 3 een bronnenoverzicht opgesteld van het emancipatiebeleid ten aanzien van allochtone vrouwen en meisjes. Op basis hiervan vindt in hoofdstuk 5 tevens een beschouwing plaats over de invloed van het overheidsbeleid, waarbij de focus ligt op de mate van realisatie van de door de rijksoverheid geformuleerde beleidsdoelstellingen op dit terrein.

De emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes speelt zich af binnen een brede context, waaraan in hoofdstuk 2 aandacht besteed wordt.

2. CONTEXT

De emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes speelt zich af binnen een brede context. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op demografische, economische en culturele ontwikkelingen, die van belang zijn voor hun positie.

2.1 Demografische ontwikkelingen

Evenwichtige opbouw naar sekse

Voor de ontwikkeling van de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes zijn allereerst de (te verwachten) demografische ontwikkelingen van belang. Op 1 januari 2002 zijn er bijna anderhalf miljoen (1 484 600) allochtone vrouwen in Nederland. Dit getal betreft zowel westerse, als niet-westerse allochtone vrouwen²⁹. In deze rapportage gaat het over allochtone vrouwen die doelgroep zijn (geweest) van het gevoerde integratiebeleid van de Nederlandse overheid. Daarom presenteren we hier alleen de cijfers van de zogenaamde «niet-westerse» allochtone vrouwen. Op 1 januari 2002 waren er 755 700 niet-westerse allochtone vrouwen in Nederland. Op dezelfde datum waren er 802 700 niet-westerse allochtone mannen in Nederland. In tabel 1 is aangegeven hoe groot de omvang is van (de grootste) groepen allochtone vrouwen in Nederland.

Tabel 1: Aantal allochtone vrouwen in Nederland

<i>Vrouwen afkomstig uit betreffend land</i>	<i>Aantal (1 januari 2002)</i>
Marokko	133 500
Turkije	158 500
Suriname	164 000
Ned. Antillen/Aruba	63 200
China (inclusief Hongkong)	18 400
Irak	16 200
Somalië	13 300
Afghanistan	13 400
Iran	11 400
Overige niet-westerse landen	163 800
Totaal groepen	755 700

(Bron: CBS Bevolkingsstatistiek. In SCP/CBS, 2002).

Zoals hierboven is aangegeven, overstijgt het aantal niet-westerse allochtone mannen het aantal allochtone vrouwen. Dit verschil is echter niet groot meer. In het verleden, in de eerste jaren van arbeidsmigratie, was sprake van een grote oververtegenwoordiging van Turkse en Marokkaanse mannen. Toen de vestiging in Nederland permanent werd, en de gezinsherenigende migratie (en later de gezinsvormende migratie) op gang kwam, werd de samenstelling van de Turkse en Marokkaanse groep «evenwichtiger». De Surinaamse en Antilliaanse groep zijn wel steeds evenwichtig opgebouwd geweest naar sekse. In de onderstaande tabel is het aandeel vrouwen naar etniciteit aangegeven, voor de periode 1971–1992, in procenten van de totale groep (zie tabel 2).

²⁹ Tot de categorie «niet-westerse allochtoon» behoren allochtonen met als herkomstgroepering Turkije, Afrika, Latijns-Amerika of Azië met uitzondering van Indonesië en Japan. Tot de categorie «westerse allochtoon» behoren allochtonen met als herkomstgroepering Europa (excl. Turkije), Noord-Amerika, Oceanië, Indonesië of Japan.

Tabel 2: Percentage vrouwen per etnische groep

	1971	1976	1981	1986	1989	1992
Turken	16,8	35,3	43,6	44,8	45,6	45,1
Marokkanen	3,7	21,7	37,3	42,7	44,1	44,2
Surinamers	48,5	50,1	50,3	50,8	51,0	50,5
Antillianen	47,3	48,5	49,5	49,9	50,5	50,0

Bron: CBS (Registertellingen 1992, SCP-bewerking. In: Hooghiemstra en Niphuis-Nell, 1995).

Naast de eerste generatie allochtone vrouwen, die vanuit het herkomstland naar Nederland kwam en komt, is inmiddels een tweede³⁰ en derde generatie allochtone vrouwen aanwezig. Deze categorie van de tweede generatie is weliswaar kleiner dan de categorie eerste generatie, maar snel groeiende. In tabel 3 is het aantal niet-westerse allochtone vrouwen naar herkomstgroepering en generatie op 1 januari 2001 weergegeven.

Tabel 3: Aantal niet-westerse allochtone vrouwen naar herkomstgroepering en generatie

<i>Herkomstgroepering</i>	<i>Eerste generatie (x 1000)</i>	<i>Tweede generatie (x 1000)</i>
Afghanistan	10	1
China	12	5
Egypte	2	3
Filippijnen	5	2
Ghana	5	3
Hongkong	5	4
India	3	2
Irak	12	2
Iran	9	2
Kaapverdië	6	4
Marokko	70	58
Nederlandse Antillen+Aruba	39	20
Pakistan	4	3
Somalië	10	4
Suriname	99	61
Turkije	86	67
Vietnam	5	2
Zuid-Afrika	4	3
Overige niet-westerse landen	59	27
Totaal	447	271

Bron: CBS Allochtonen in Nederland, 2001)

Een belangrijke demografische ontwikkeling is de toenemende etnisch-culturele diversiteit die ontstaat door veranderingen in de instroom van migranten. De «nieuwe», veelal kleine groepen verschillen in bepaalde opzichten van de «klassieke» migrantengroepen.

Huishoudentypen

Het eenoudergezin komt bij Surinamers evenveel voor als het tweoudergezin, terwijl bij de Antillianen de meerderheid van de gezinnen met kinderen een eenoudergezin zijn (Dagevos e.a. 2003: 30). Bij de overige allochtone groepen (Turkse, Marokkaanse en overige niet-westerse allochtonen zijn er verhoudingsgewijs veel volledige gezinnen met kinderen (Ibidem).

³⁰ Een allochtoon van de tweede generatie is een in Nederland geboren persoon met ten minste één in het buitenland geboren ouder.

Het afnemende kindertal en de huishoudensverdunding zijn, voor zover ze bij allochtonen doorzetten, eveneens belangrijke demografische factoren

die sterk samenhangen met processen van individualisering, emancipatie en democratisering (binnen het gezin). Zo is volgens de emancipatiemonitor 2002 het gemiddeld kindertal van enkele grote niet-westerse herkomstsgroeperingen in het afgelopen decennium geleidelijk afgenomen, al vond deze afname vooral in de eerste helft van de jaren negentig plaats en is het niveau sindsdien min of meer constant gebleven (SCP/CBS, 2002: 34). Het meest opvallend is de ontwikkeling van de vruchtbaarheid onder de eerste generatie Marokkaanse vrouwen, van 4,9 naar 3,3 kinderen. Het niveau onder Surinaamse en Antilliaanse vrouwen veranderde veel minder sterk en ligt maar weinig boven dat onder autochtone vrouwen. Ook worden vrouwen in de tweede generatie veel later moeder dan in de eerste generatie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau spreekt in dit verband van «opvallende tekenen van demografische modernisering»: «Er is hier een zeer snelle aanpassing aan de Nederlandse samenleving gaande, die mogelijk berust op acculturatie, maar die waarschijnlijk mede wordt ingegeven door het verlangen naar een materieel comfort, dat in de weg gestaan wordt door een te vroeg gevormd en te groot gezin» (Dagevos e.a., 2003: 32).

Partnerkeuze

Tot slot verdient vermelding dat sommige bevolkingsgroepen voor de *partnerkeuze* nog sterk gericht blijven op de eigen groepering. Dit geldt vooral voor de Mediterrane groepen. De jongere generatie onder hen kiest niet alleen vrijwel altijd een partner uit de eigen kring, maar vaak zelfs een partner uit het herkomstland (Hooghiemstra en Manting, 1997; Hooghiemstra, 2003). Driekwart van alle in Nederland woonachtige Turken en Marokkanen die op zoek zijn naar een huwelijkspartner, vindt «de ware» in het land van herkomst. Huwelijken met autochtonen zijn helemaal zeldzaam. Een belangrijke oorzaak voor het «trouwen over de grens» is de kloof tussen jongens en meisjes in de Turkse en Marokkaanse gemeenschap in Nederland. Dit hangt samen met het gegeven dat Turkse en Marokkaanse jongens en jonge mannen meer traditionele opvattingen hebben dan Turkse en Marokkaanse meisjes en jonge vrouwen (zie hoofdstuk 4). De jongens wensen een traditioneel gezinsleven, terwijl de meisjes een relatie op basis van gelijkwaardigheid nastreven. Zowel de mannen als de vrouwen vinden vaak een partner die aan hun verwachtingspatroon voldoet in het land van herkomst (zie ook Bouw e.a.: 121). Voor Turkse en Marokkaanse vrouwen geldt dat ze in het herkomstland relatief «moderne» en hoog opgeleide mannen treffen. Bij aankomst van de man in Nederland kan de vrouw haar machtspositie ten opzichte van de man versterken en bestendigen omdat zij wegwijst is in Nederland en hier (meestal) betaalde arbeid verricht. De man is vaak de eerste jaren werkloos en moet nog inburgeren. Trouwen over de grens heeft belangrijke gevolgen voor de Turkse en Marokkaanse gemeenschap: Turkse en Marokkaanse kinderen hebben steeds vaker een ouder die in Nederland is opgegroeid en een ouder die pas op volwassen leeftijd naar Nederland kwam. Dit betekent dat de laatste pas aan het begin staat van een inburgeringsproces. De kinderen uit dit huwelijk vormen dan ook geen derde generatie, maar een «anderhalf-generatie». In veel gevallen zal het gezin hierdoor te maken krijgen met integratieproblemen in de Nederlandse samenleving (Hooghiemstra, 2003). Gezien het besproken sekseverschil in motieven voor het «importeren» van een partner, is vooral een remmende invloed op het emancipatieproces te verwachten in de anderhalf«-gezinnen met een vrouw uit het land van herkomst. Bij andere minderheidsgroepen, waaronder Surinamers en Antillianen/Arubanen is de gerichtheid op de eigen groepering veel minder sterk

(Veenman, 2001), en wordt veel minder «over de grens» getrouwd. Van de hier geboren Surinamers en Antillianen heeft een ruime meerderheid gekozen voor een autochtone partner (CBS, 2001, geciteerd in Dagevos e.a., 2003: 27).

Sociale relaties

De mate waarin allochtonen sociale contacten onderhouden met autochtonen wordt vaak gezien als graadmeter voor de integratie van allochtonen in de samenleving. Het uitsluitend omgaan met personen met een zelfde etnische achtergrond kan dan een obstakel zijn voor integratie en daarmee ook ontwikkelingen op het vlak van emancipatie beïnvloeden. Hieronder wordt nagegaan welke veranderingen plaatsvinden in de sociale contacten van allochtonen.

Voor de eerste generatie onder de «klassieke» groepen spelen familieleden en landgenoten een centrale rol, terwijl het informele netwerk van de generatie die in Nederland geboren en/of getogen is, een veel gemengder samenstelling kent. Jongeren en de jongere generatie hebben in de vrije tijd vaker contacten met autochtonen dan ouderen en de eerste generatie (Martens en Weijers, 2000; Veenman, 2001). Daarbij doen zich wel duidelijke accentverschillen voor tussen groepen, ongeacht de leeftijdscategorie waarover wordt gesproken. In de Caribische groepen heeft een groter deel contacten met autochtonen dan in de Mediterrane groepen. Vooral Antillianen/Arubanen onderscheiden zich in het algemeen door een sterke gerichtheid op autochtonen in hun informele netwerk (Martens en Weijers, 2000). Turken hebben, ook vergeleken met Marokkanen, gemiddeld de minste contacten met autochtonen (Dagevos, 2001). In deze groepering is de groepscohesie het sterkst, zo blijkt onder meer uit de onderlinge samenhang tussen organisaties in deze groepering (Fennema e.a., 2000).

In de Rapportage Minderheden 2003 worden de SPVA-monitoregegevens uit 2002 gepresenteerd over de mate waarin etnische groepen in hun vrije tijd contacten onderhouden met autochtonen (Dagevos e.a. 2003, : 321). Uit dit onderzoek blijkt dat Marokkanen en Turken minder sociale contacten met autochtonen onderhouden en dit minder wenselijk achten dan Surinamers en Antillianen. Bij de Surinamers en Antillianen onderhouden mannen wat meer contacten met autochtonen dan vrouwen. Marokkaanse vrouwen op haar beurt onderhouden wat meer sociale contacten dan de Marokkaanse mannen, waarbij de onderzoekers aantekenen dat de resultaten mogelijk vertekend zijn omdat de geïnterviewde Marokkaanse vrouwelijke hoofden van huishouden over het algemeen alleenwonend zijn.

De resultaten van dit onderzoek bevestigen het gegeven dat de tweede generatie aanmerkelijk meer sociale contacten met autochtonen onderhoudt dan de eerste generatie. De onderzoekers concluderen tot slot dat de mate van sociale afstand en het opleidingsniveau sterk met elkaar samenhangen: «Wie hoger opgeleid is, gaat vaker met autochtone Nederlanders om en heeft daar minder bezwaren tegen. Deze samenhang geldt voor alle groepen» (Ibidem)

2.2 Economische ontwikkelingen

Arbeidsparticipatie en werkloosheid

Wat de economische ontwikkelingen betreft, verdienen de toenemende participatiekansen van zowel autochtone als allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt vermelding. De grote toestroom tot de arbeidsmarkt van vrouwen in Nederland heeft plaatsgevonden in perioden van groeiende werkgelegenheid. In de bronnenstudie is door Veenman in zijn beschouwing over de resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van werk gewezen op de relatie tussen arbeidsparticipatie, arbeidsmarkt-omstandigheden en economische ontwikkelingen: «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.» In hoofdstuk 2 gaan we nader op deze ontwikkelingen in.

2.3 Culturele ontwikkelingen

Wat betreft de culturele ontwikkelingen zal van de voortschrijdende individualisering, meritocratisering en democratisering in de Nederlandse samenleving een significante invloed uitgaan. De resulterende culturele transformatie kan ten dele gezien worden als het gevolg van pressie (of assimilatiedruk) vanuit de samenleving, aldus Vermeulen (2001). Zij is echter vooral – evenals bij de autochtonen – het gevolg van adaptatie aan een urbane, postindustriële samenleving, met als centrale drijfveer de aantrekkingskracht van de (im)materiële vooruitgang. Socialisatie in het Westerse onderwijs vormt een belangrijke motor in dit adaptatieproces. Naarmate er sprake is van deelname aan steeds hogere onderwijsvormen en dus van een langere opleidingsduur, zal de modernisering onder allochtonen op het culturele vlak toenemen. Hoewel ook de secularisering een belangrijke stuwende kracht zou kunnen zijn, is hiervan vooralsnog weinig effect te ontdekken op de godsdienstigheid van allochtone groepen. Wel lijkt individualisering van invloed op de manier waarop religie in allochtone groepen wordt beleefd en vormgegeven. Voor de ontwikkeling van de positie van allochtone vrouwen, met name uit de islamitische groepen, is deze ontwikkeling zeker van belang.

3. SOCIAAL-ECONOMISCHE EMANCIPATIE VAN ALLOCHTONE VROUWEN EN MEISJES

Voor de sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes is vooral hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt relevant.

3.1 Positie in het onderwijs

In deze paragraaf wordt ingegaan op de positie van allochtone vrouwen en meisjes met betrekking tot onderwijs. Er zijn diverse indicatoren om de onderwijspositie van allochtone vrouwen en meisjes te beschrijven en te analyseren. De indicatoren die in deze paragraaf aan bod komen zijn achtereenvolgens: het gevolgde onderwijsniveau, voortijdig schoolverlaten (drop-out), slagingspercentages en doorstroom van allochtone meisjes. Vervolgens wordt ingegaan op het gerealiseerde onderwijsniveau van de vrouwelijke allochtone bevolking.

Onderwijsniveau allochtone meisjes

In navolging van de Emancipatiemonitor (2002) begint deze beschrijving van de schoolloopbaan van allochtone meisjes bij de toetreding tot de brugklas. Zonder het belang van het basisonderwijs te willen onderschatten, is voor het toekomstperspectief het voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs van meer expliciet belang, omdat leerlingen zich hierin oriënteren op en keuzes maken voor toekomstige activiteiten (2002: 37). Wel is het van belang om op te merken dat er verschillen zijn in startpositie bij aanvang van het voortgezet onderwijs. Uit de *Rapportage Minderheden 2001. Vorderingen op school* (Tesser en Iedema, 2001) komt het volgende beeld naar voren. Allochtone leerlingen in Nederland beginnen en eindigen de basisschool met een achterstand. Leerlingen uit minderheden zijn in de afgelopen jaren wel beter gaan presteren op school. Deze positieve ontwikkeling betreft voornamelijk rekenen. De taalprestaties zijn veel minder vooruit gegaan. Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse kinderen hebben aan het einde van het basisonderwijs nog steeds een taalachterstand van ruim twee jaar. Surinaamse leerlingen doen het beter, maar ook zij blijven achter bij autochtone leerlingen. Over het algemeen doen de allochtone meisjes het beter dan de allochtone jongens.

In 1999 ging 38% van alle brugklasleerlingen naar een havo/vwo of een vwo-brugklas, 25% van de brugklasleerlingen koos voor een mavo/havo of havo-brugklas, 28% van de brugklasleerlingen ging naar een vbo/mavo of mavo-brugklas en 9% van de brugklasleerlingen koos voor een ivbo/vbo of vbo-brugklas (zie tabel 4). De aandelen meisjes en jongens in de verschillende niveaus van brugklassen verschilden niet of nauwelijks. Zoals in de onderstaande tabel is te zien, gaan Turkse en Marokkaanse leerlingen veel vaker naar een ivbo/vbo of vbo-brugklas dan andere leerlingen. Ook gaan verhoudingsgewijs meer Turkse en Marokkaanse leerlingen naar een vbo/mavo of mavo-brugklas. In brugklassen van het type mavo/havo/vwo zijn zij juist ondervertegenwoordigd. Leerlingen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst stromen ongeveer in dezelfde verhouding naar het voortgezet onderwijs als autochtone leerlingen (CBS (VOCL'99) in Emancipatiemonitor 2002: 38).

Tabel 4: Brugklatype naar herkomstgroepering, 1999 (in procenten).

	lvbo/vbo, vbo	Vbo/mavo, mavo	Mavo/havo, havo	Havo/vwo, vwo
TOTAAL	9	28	25	38
Autochtonen	9	27	25	39
Suriname/Antillen	12	32	21	35
Marokko	20	43	21	15
Turkije	18	41	23	19
Overige alloch.	28	24	38	

(Bron: CBS VOCL'99).

In het onderzoek *Voortgezet onderwijs cohort leerlingen 1999* zijn de toetsresultaten van leerlingen in de eerste klas van het voortgezet onderwijs geanalyseerd (zie tabel 5). De resultaten zijn gestandaardiseerd en deze gestandaardiseerde categorieën lopen van 1 tot en met 5. Gemiddeld scoren meisjes beter op de taaltoets en jongens beter op de rekentoets. In de onderstaande tabel zijn de scores weergegeven voor meisjes en jongens. Ook is een uitsplitsing gemaakt naar de 4 grootste etnische groepen.

Tabel 5: Toetsresultaten brugklas (gemiddelde score)

		Deeltoets taal	Deeltoets rekenen	Deeltoets informatie- verwerking
Meisjes	Autochtonen	3,2	3,0	3,1
	Suriname/ Antillen	3,1	2,7	2,7
	Marokko	2,6	2,4	2,3
	Turkije	2,7	2,5	2,3
jongens	Autochtonen	2,9	3,2	3,1
	Suriname/ Antillen	2,6	2,7	2,7
	Marokko	2,3	2,5	2,4
	Turkije	2,5	2,7	2,4

(Bron: CBS (VOCL'99))

Ten aanzien van deze toetsresultaten kan worden opgemerkt dat allochtone meisjes slechter presteren dan autochtone meisjes. De prestaties van Surinaamse en Antilliaanse meisjes wijkt niet heel veel af van die van autochtone meisjes. Het zijn vooral de prestaties van Marokkaanse en Turkse meisjes die achterblijven bij die van autochtone meisjes.

Drop-out

Drop-outs zijn personen die in Nederland een voortgezette opleiding hebben verlaten zonder daarvan een diploma te halen. Het drop-outpercentage ontstaat door het aantal drop-outs te delen op het totaal aantal leerlingen dat een voortgezette opleiding heeft gevolgd (SCP/CBS, 2000: 39). Uit de SPVA-98 blijkt dat voor de leeftijdsgroep 15–34 jaar geldt dat het drop-outpercentage van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen (veel) hoger ligt dan van autochtone Nederlanders (zie tabel 6).

Tabel 6: Drop-out percentage van personen van 15-34 jaar, naar geslacht, generatie, leeftijd en etnische groepering, 1998

%	Turken (n=706)	Marok- kanen (n=566)	Surina- mers (n=922)	Antil./ Arub. (n=344)	Autochto- nen (n=787)
Totaal	27	22	11	14	6
Mannen 1 ^e generatie	30	26	15	22	–
2 ^e generatie	17	11	10	6	6
Vrouwen 1 ^e generatie	40	39	12	23	–
2 ^e generatie	25	13	6	3	6
15-19 jaar	25	12	10	19	4
20-24 jaar	21	17	10	11	3
25-29 jaar	27	28	12	9	5
30-34 jaar	37	39	10	20	9

(Bron: SPVA-98, ISEO en SCP. In: Integratiemonitor 2000:39).

In bovenstaande tabel zijn de drop-outpercentages te lezen van allochtone vrouwen en meisjes die in 1998 tussen de 15 en 34 jaar oud waren. Wat als eerste opvalt is dat het drop-outpercentage van tweede generatie allochtone meisjes veel lager is dan dat van eerste generatie. Bij Antil-
liaanse/Arubaanse meisjes van de eerste generatie is het drop-outper-
centage 23%, terwijl dit voor de tweede generatie is gedaald tot 3%. Dit is
zelfs lager dan het drop-outpercentage van autochtone meisjes. Ook
Surinaamse vrouwen van de tweede generatie hebben een laag drop-out
percentage: net als autochtone meisjes verlaat ongeveer 6% van hen het
voortgezet onderwijs zonder diploma. Hoewel Turkse en Marokkaanse
meisjes van de tweede generatie ten opzichte van vrouwen uit de eerste
generatie een flinke daling van het drop-outpercentage laten zien, is dit
percentage nog steeds erg hoog: 25% van de Turkse meisjes van de
tweede generatie verlaat het voortgezet onderwijs zonder diploma. Voor
Marokkaanse meisjes is dit percentage 13%.

Uit de gegevens van de SPVA '02 blijkt overigens dat bij zowel Turkse als
Marokkaanse jonge vrouwen de uitval zo sterk te zijn afgenomen, dat deze
in 2002 op eenzelfde (Turken), of iets lager niveau ligt (Marokkanen) dan
van de jonge mannen (Dagevos e.a, 2003: 126).

Slagingspercentages

De in tabel 7 gepresenteerde slagingscijfers hebben betrekking op het
schooljaar 2001-2002. De slagingspercentages van niet-westerse
allochtone leerlingen zijn in alle onderwijssoorten 5 tot 19 procentpunten
lager dan die van autochtone leerlingen. De Turkse leerlingen doen het
minder goed dan de andere niet-westerse allochtone leerlingen. Binnen
de verschillende herkomstgroeperingen zijn de slagingspercentages van
mannen en vrouwen niet erg afwijkend, behalve bij de Turkse en
Marokkaanse groeperingen. Hier doen meisjes het beter dan de jongens.

Tabel 7: Geslaagden voortgezet-onderwijsexamens, naar herkomst en geslacht, 2001-2002 (in procenten)

	vbo	mavo	havo	vwo
Turken				
Jongens	87	79	74	68
Meisjes	90	78	77	86
Totaal	88	78	75	77

	vbo	mavo	havo	vwo
Marokkanen				
Jongens	90	86	84	80
Meisjes	94	88	86	78
Totaal	92	87	85	79
Surinamers				
Jongens	92	90	78	80
Meisjes	93	87	76	77
Totaal	93	88	77	78
Antillianen				
Jongens	89	92	87	93
Meisjes	93	90	82	93
Totaal	91	91	84	93
Overig niet west				
Jongens	91	87	83	87
Meisjes	94	89	82	86
Totaal	92	88	82	86
Autochtonen				
Jongens	96	97	91	94
Meisjes	98	97	91	94
Totaal	97	97	91	94

Bron: CBS (StatLine). In: Dagevos e.a., 2003:141)

Doorstroom na het voortgezet onderwijs

Na het voortgezet onderwijs is de schoolloopbaan voor de meeste jongeren nog niet voorbij. De instroom in het middelbaar beroepsen hoger onderwijs hangt af van twee factoren, te weten het aantal jongeren dat een diploma in het voorafgaande onderwijs haalt en de keuze van die gediplomeerden om naar een vervolgopleiding over te stappen. Voor jongeren uit de minderheden geldt, dat zij zich nog niet naar evenredigheid weten te kwalificeren voor opleidingen in het hoger onderwijs. Ook *tussen* de diverse herkomstgroeperingen bestaan op basis van dit gegeven behoorlijke verschillen in de instroom in vervolgopleidingen. Verschil in instroom tussen autochtonen en allochtonen zou kunnen worden versterkt door de tweede factor, te weten het keuzegedrag van de gediplomeerden. Dit blijkt echter niet het geval te zijn: als allochtone jongeren eenmaal een voortgezet-onderwijsdiploma hebben, stromen zij vaker door naar een vervolgopleiding dan autochtone jongeren. Bovendien kiezen zij ook nog eens meer dan autochtone jongeren voor de hoogst mogelijke opleiding. De cijfers in tabel 8 betreffen alleen de direct aansluitende doorstroom naar vervolgopleidingen (Dagevos e.a., 2003: 128–9).

Tabel 8: Bestemming van gediplomeerden van het voortgezet onderwijs, naar herkomst, 2001/2002 (in procenten)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Ov erig nw	Autochtonen
Vbo-bol	76	82	70	63	72	48
Mavo-bol	78	80	74	69	72	66
Mavo-havo	9	9	7	7	13	6
Havo/hbo	91	89	84	74	79	76
Havo-mbo	1	2	3	4	4	5
Havo-vwo	4	4	3	4	4	2
Vwo-wo	87	87	81	75	76	67
Vwo-hbo	5	5	9	5	7	18

Het meest opvallend is de bijzonder hoge doorstroom van Turkse en Marokkaanse vwo'ers: bijna 9 op de 10 leerlingen gaan door naar het

wetenschappelijk onderwijs. Bij autochtone vwo'ers stroomt «slechts» twee op de drie door naar het wetenschappelijk onderwijs. Bij de havo-hbo-doorstroom en de mavo-bol-doorstroom doet zich min of meer hetzelfde beeld voor. Kortom: indien allochtone jongeren eenmaal een voortgezet-onderwijsdiploma hebben, dan is hun herkomst bij de overgang naar het vervolgonderwijs geen belemmerende factor meer (Dagevos e.a., 2003: 129–130).

Omdat de deelname van allochtone jongeren aan het vbo en het mavo hoog is, treedt men, zoals ook in de tabel te zien is, in vrij grote getale toe tot het mbo. Het is natuurlijk positief te noemen dat veel allochtone jongeren de overstap weten te maken van het vbo en de mavo naar het mbo. De grote instroom is echter vooral het resultaat van hun oververtegenwoordiging in de laagste sectoren van het voortgezet onderwijs. Een hoge deelname van allochtone jongeren aan het mbo is een consequentie van hun achterstand in het voortgezet onderwijs. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de mbo-opleidingen verschillen naar niveau en lengte en dat men vermoedt dat allochtone leerlingen naar verhouding vaak de opleidingen op de lagere niveaus volgen (Dagevos e.a., 2003: 130–131). Het percentage allochtone gediplomeerden naar het hoger onderwijs is, zoals hierboven is opgemerkt hoog, maar het *aantal* jongeren dat zich weet te kwalificeren voor instroom in het hoger onderwijs is nog altijd gering. Toch zijn er sinds het midden van de jaren negentig behoorlijke verschuivingen. In 1995 stroomde nog slechts 9% van de Turkse en Marokkaanse jongeren in het hbo in; in 2001 is dit percentage gestegen naar 17%. De instroom van Surinaamse jongeren in het hbo is weinig toegenomen. Bij Antillianen volgt de hbo-instroom zelfs een licht dalende lijn. Bij Surinamers en Antillianen is het hbo-instroompercentage van vrouwen de laatste jaren 4 á 5 procentpunten hoger dan dat van mannen. Bij Marokkanen is er een klein voordelig verschil voor vrouwen, en bij Turken een klein nadelig verschil voor vrouwen (1 procentpunt). In het wetenschappelijk onderwijs is de instroom van Turken en Marokkanen toegenomen van 3 tot 6% in de periode 1995–2001. Voor Surinamers en Antillianen geldt dat hun percentage instroom aan het hoger onderwijs weinig (Surinamers) of niet (Antillianen) is toegenomen. (Dagevos e.a., 2003: 133–4).

Onderwijsniveau allochtone vrouwen

Tabel 9: Onderwijsniveau van de bevolking van 15–64 jaar naar herkomstgroepering en leeftijd 2001 (in procenten)

	basis ond	mavo	vbo	havo/ vwo	mbo	hbo	wo	Totaal* =100% (x1000)
Vrouwen								
Totaal	15	11	15	7	31	15	5	5 332
Autochtonen	12	11	16	7	33	16	5	4 324
Allochtonen	27	11	11	8	23	13	6	1 007
Niet-westerse allochtonen	40	12	10	8	18	9	3	493
Wv.								
Eerste generatie	43	10	10	7	17	9	3	408
Tweede generatie	23	20	11	13	20	10	2	83
Wv.								
Turken	58	8	12	6	12	3	0	102
Marokkanen	57	11	10	5	12	3	2	82
Surinamers	23	19	10	6	27	13	2	116

	basis ond	mavo	vbo	havo/ vwo	mbo	hbo	wo	Totaal* =100% (x1000)
Antillianen/ Arubanen	29	15	14	7	22	10	3	43
Overige niet west allochtonen	35	9	9	13	16	13	6	150
Mannen								
Totaal	13	8	15	7	33	15	9	5 469
Autochtonen	11	7	15	6	36	16	8	4 443
Allochtonen	25	7	14	9	22	13	9	1 025
Niet-westerse allochtonen Wv.	36	10	14	8	17	9	6	527
Eerste generatie	38	8	14	8	17	9	6	423
Tweede generatie Wv.	26	19	13	11	19	7	5	103
Turken	48	9	18	6	11	4	3	112
Marokkanen	51	9	12	6	16	5	1	95
Surinamers	26	13	16	6	24	10	7	104
Antillianen/ Arubanen	22	12	17	9	27	7	7	41
Overige niet west allochtonen	29	9	12	12	15	13	9	175

*=*inclusief onderwijsniveau onbekend.*

(Bron: CBS (Enquête Beroepsbevolking) In Emancipatiemonitor 2002:53)

Het onderwijsniveau van de vrouwen (van 15 jaar en ouder) is in de afgelopen jaren gestegen (zie tabel 9). In 2001 had 29% van de vrouwen een opleiding op mbo-niveau afgerond. Dit is 5 procentpunten meer dan in 1990. Verder had 19% van de vrouwen een hbo- of wo-diploma. Het onderwijsniveau van mannen is in deze periode 1990–2001 ook licht gestegen. De Nederlandse bevolking raakt dus steeds beter opgeleid. Het onderwijsniveau van vrouwen is overigens nog steeds lager dan dat van mannen, maar dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat vrouwen van 45 jaar en ouder lager zijn opgeleid dan mannen in die leeftijdsgroep. In de leeftijd van 25–44 jaar hebben vrouwen en mannen nagenoeg hetzelfde onderwijsniveau. Vrouwen van 15–24 jaar zijn zelfs iets hoger opgeleid dan mannen van dezelfde leeftijd. Een groot deel van de 15–24 jarigen studeert echter nog, waardoor hun onderwijsniveau nog kan stijgen (Emancipatiemonitor, 2002:50).

Het onderwijsniveau van de niet-westerse bevolking is gemiddeld lager dan dat van de autochtone bevolking. Vooral Turken en Marokkanen zijn laagopgeleid: de helft van hen heeft slechts basisonderwijs genoten, of is helemaal niet naar school geweest. Niet-westerse allochtone vrouwen zijn iets lager opgeleid dan niet-westerse allochtone mannen. Er is echter een belangrijke onderscheid naar generatie: de tweede generatie niet-westerse allochtonen heeft vaker dan de eerste generatie een vervolgopleiding afgerond.

Het is in dit verband belangrijk om te kijken naar de jongeren die op dit moment nog bezig zijn met het volgen van een opleiding. In de hiervolgende cijfers is voor degenen die nog op school zitten een schatting gemaakt van het opleidingsniveau dat zij zullen behalen, zodat de leeftijdscategorieën beter vergelijkbaar zijn. De schatting van het opleidingsniveau is gelijkgesteld aan het diploma van het schooltype dat zij bezoeken. Hierdoor zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat de gepresenteerde gegevens een zekere onderschatting van de

uiteindelijke percentages zonder een diploma zullen zijn, omdat een deel van de jongeren alsnog het onderwijs voortijdig verlaat. Niettemin lijkt dit de beste manier om een beeld te kunnen geven van het te behalen opleidingsniveau onder jongeren uit de minderheden. Jonge vrouwen uit de minderheden (15–24 jaar) zijn hoger opgeleid dan vrouwen uit de oudere leeftijdsklassen (25–39 en 40–64 jaar). Voor deze oudere leeftijdsklassen geldt dat de mannen uit alle etnische groepen hoger opgeleid zijn dan de vrouwen. In de jongste leeftijdsklasse doen Surinaamse en Antilliaanse vrouwen het daarentegen beter dan de mannen. Hetzelfde geldt voor Turkse vrouwen tussen de 15 en 25 jaar in vergelijking met Turkse mannen. Zij hebben vaker een mbo+-diploma en minder vaak een vbo- of mavo-diploma. Marokkaanse jonge vrouwen hebben ook vaker dan Marokkaanse jonge mannen minimaal een mbo-diploma, maar daar staat wel tegenover dat zij ook vaker dan de mannen slechts basisonderwijs hebben gevolgd. Binnen de groep Marokkaanse jonge vrouwen is dus, duidelijker dan bij andere groepen jongeren uit de minderheden, sprake van een tweedeling tussen relatief hoog opgeleiden en zeer laag opgeleiden (SPC, 2003: 41–43).

Kortom, het opleidingsniveau van vrouwen (en mannen) uit de minderheidsgroeperingen is gestegen, doordat zij steeds vaker in Nederland onderwijs hebben gevolgd, of nog volgen. Personen die hun opleiding niet, of slechts gedeeltelijk in Nederland hebben genoten, zoals de tussengeneratie (kinderen van oorspronkelijke migranten die in het kader van gezinshereniging ná hun zesde levensjaar naar Nederland zijn gekomen en huwelijksmigranten (voor het grootste deel afkomstig uit Turkije en Marokko), zijn veel lager opgeleid. Voor de tussengeneratie geldt klaarblijkelijk dat aansluitingsproblemen een grote rol spelen. Ook het feit dat de tussengeneratie Turken en Marokkanen relatief vaak op zijn hoogst basisonderwijs heeft genoten, duidt erop dat de uitval onder deze groep relatief hoog is. Het opleidingsniveau van Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten is eveneens erg laag. 58% van de Marokkaanse huwelijksmigranten is ongediplomeerd. Dit geldt voor 40% van de Turkse huwelijksmigranten maar in deze groep is tevens een relatief groot deel die een opleiding op minimaal mbo-niveau heeft gevolgd (38%) (Dagevos e.a., 2003: 47–49).

3.2 Positie op de arbeidsmarkt

Arbeidsparticipatie en sociale integratie

In de bronnenstudie is door Veenman aangegeven dat de arbeidsmarktpositie een van de krachtigste indicatoren van sociale integratie is, terwijl ze tevens wordt gezien als een voorwaarde daarvoor: 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 verstrekken 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». Bovendien is vergroting van arbeidsdeelname het belangrijkste doel van het emancipatiebeleid van de rijksoverheid. Alle reden dus om hier aandacht aan te besteden.

Hoe heeft de arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen zich in de afgelopen jaren ontwikkeld? Uit tabel 10 blijkt dat de arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtone vrouwen de afgelopen jaren sterk is toegenomen (van 28% naar 40%). In diezelfde periode is overigens ook de arbeidsparticipatie van autochtone vrouwen en allochtone én autochtone mannen toegenomen. Allen hebben blijkbaar geprofiteerd van het in deze periode verbeterde economische klimaat.

Tabel 10: Netto arbeidsparticipatie naar etnische groep en geslacht, 1994–2002 (in procenten)

	1994	1998	2002
Niet-westers totaal			
Mannen	45	53	59
Vrouwen	28	35	40
Turken			
Mannen	41	50	59
Vrouwen	16	21	32
Marokkanen			
Mannen	36	49	59
Vrouwen	20	22	30
Surinamers			
Mannen	54	63	67
Vrouwen	40	54	56
Antilianië			
Mannen	53	60	64
Vrouwen	34	39	50
Overig niet-westers			
Mannen	42	46	54
Vrouwen	25	31	35
Autochtonen			
Mannen	73	78	79
Vrouwen	43	50	56

Bron: CBS (Enquête Beroepsbevolking). In: Dagevos e.a. 2003: 235).

Ondanks de toename blijft de arbeidsparticipatie in Turkse en vooral Marokkaanse kring nog sterk achter bij die van autochtone vrouwen. Dit geldt in het bijzonder voor de eerste generatie en de oudere leeftijdscategorieën, maar ook bij de jongeren is er nog sprake van een lagere participatie (Martens en Weijers, 2000). Afro-Caribische vrouwen onderscheiden zich van oudsher minder van autochtone seksegenoten in arbeidsparticipatie en onderwijsdeelname. Zij zijn zelfs voorlopers op het terrein van emancipatie, afgemeten aan hun arbeidsdeelname en hun opvattingen over de combinatie van studie of werk met moederschap (Distelbrink, 2000; Dagevos, 2001; Uunk, 2001).

De arbeidsparticipatie van vrouwen hangt in de «klassieke» migrantengroepen, net als bij autochtonen, sterk samen met het opleidingsniveau. Vooral hoogopgeleide vrouwen begeven zich in groten getale op de arbeidsmarkt (Hooghiemstra en Merens, 1999). 44% van de vwo/hbo/wo opgeleide Turkse vrouwen heeft werk, ten opzichte van 12% van de Turkse vrouwen die geen opleiding hebben gevolgd. Van de Surinaamse hoog opgeleide vrouwen werkt zelfs 84%, terwijl van de niet-opgeleide Surinaamse vrouwen maar 27% een baan heeft (SPVA-98, geciteerd in Hooghiemstra en Merens 1999: 48). Voor de «nieuwe» migrantengroepen zijn geen gegevens bekend over de arbeidsdeelname van vrouwen. De participatie onder deze groepen is voor beide seksen vooralsnog in zijn algemeenheid gering, ondanks het hoge opleidingsniveau van de eerste generatie (Van den Tillaart e.a., 2000). Dit komt onder andere door de

lange asielprocedure en de beperkte acceptatie van buitenlandse diploma's. De categorie «overig niet-westerse allochtonen (waarvan vluchtelingen een onderdeel vormen) laat overigens wat betreft de vrouwen een stijgende netto arbeidsparticipatie zien, van 25% in 1994, naar 35% in 2002.

Als we kijken naar de verschillen in netto arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen van dezelfde herkomstsgroepering, dan valt op dit bij Turken en Marokkanen is toegenomen: in 1994 was het verschil in arbeidsparticipatie tussen Turkse mannen en vrouwen 25%, in 2002 was dit toegenomen tot 27% (in 1998 betrof het zelfs 29%). Ook het verschil tussen Marokkaanse mannen en vrouwen op het terrein van arbeidsparticipatie werd groter: van een verschil van 16% in 1994, naar 29% in 2002!. Voor de overige groepen (met uitzondering van de overige niet-westerse allochtonen) geldt dat het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen juist is afgenomen.

Bovenstaande gegevens hebben betrekking op *alle* allochtone vrouwen binnen de onderscheiden etnische groepen, maar er blijken belangrijke verschillen te bestaan tussen de generaties. De tweede generatie niet-westerse allochtone vrouwen doet het veel beter op de arbeidsmarkt dan de eerste generatie. De arbeidsdeelname van de tweede generatie niet-westerse allochtone vrouwen lag in 2001 op 48%. Zij doen hiermee niet onder voor hun mannelijke leeftijdgenoten van niet-westerse herkomst. We tekenen hierbij bovendien aan dat een aanzienlijk deel van de tweede generatie allochtonen jong is en nog bezig met school of studie. Zij zijn daardoor (nog) niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Het verschil tussen de eerste en tweede generatie kan dan ook met name worden toegeschreven aan de leeftijdsgroepen vanaf 25 jaar. De arbeidsdeelname van deze leeftijdsgroepen binnen de tweede generatie ligt veel hoger dan die van de eerste generatie niet-westerse allochtonen (SCP/CBS, 2002: 77). De ontwikkeling in de richting van een (aanmerkelijk) grotere arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen zal zich in de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid dan ook voortzetten.

Deelname aan de onderkant van de beroepsstructuur daalt

Voor de vier grootste groepen allochtonen geldt dat er sprake is van een daling van het aandeel mannen en vrouwen met een elementair beroep (zie tabel 11). De daling is meest spectaculair bij de Marokkanen. In 1998 werkte 34% van de Marokkaanse mannen in een elementair beroep, in 2002 was dit gedaald tot 24%. Ook bij de Marokkaanse vrouwen is een forse daling te zien: van 29% in 1998 naar 18% in 2002. Bij de andere groepen is de daling minder spectaculair. Bij alle groepen daalt het aandeel mannen en vrouwen in elementaire beroepen in ongeveer hetzelfde tempo.

Tabel 11: Werkenden deel uitmaken van de werkende beroepsbevolking met een beroep op elementair niveau, naar geslacht, 1998 en 2002 (in procenten)

	1998	2002
Turken		
Mannen	27	25
Vrouwen	29	25
Marokkanen		
Mannen	34	24
Vrouwen	29	18

	1998	2002
Surinamers		
Mannen	14	13
Vrouwen	14	11
Antillianen		
Mannen	13	10
Vrouwen	12	8
Autochtonen		
Mannen	6	6
Vrouwen	7	6

Bron: bewerking van tabel 8.4 van Dagevos e.a., 2003: 240.

Afname werkloosheid

Wat betreft de werkloosheid onder allochtonen kan het volgende worden opgemerkt: Allochtonen zijn vaker werkloos dan autochtonen, maar er zijn ook hier belangrijke verschillen tussen de generaties allochtonen (zie tabel 12). Niet-westerse allochtonen van de tweede generatie zijn minder vaak werkloos dan niet-westerse allochtonen van de eerste generatie. Opmerkelijk is het geringe verschil in werkloosheid tussen mannen en vrouwen van de tweede generatie. Dit suggereert dat het emancipatieproces onder allochtone vrouwen voortschrijdt (Dominguez, 2002: 62,63). Wanneer we kijken naar de afzonderlijke leeftijds categorieën zien we dat jongeren vaker werkloos zijn dan ouderen. De werkloosheid is onder hoger opgeleiden lager dan onder lager opgeleiden. Middelbaar en hoger opgeleide niet-westerse allochtonen van de tweede generatie vinden hun weg op de arbeidsmarkt, zo is te zien in onderstaande tabel. De positie van niet-westerse allochtonen van de tweede generatie met een lage opleiding is echter zorgelijk.

Tabel 12: Werkloosheidspercentages van de eerste en tweede generatie niet-westerse allochtonen, naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau, 2000

	<i>Autochtoon</i>	<i>1^e generatie niet-westerse allochtoon</i>	<i>2^e generatie niet-westerse allochtoon</i>
Totaal	3	11	8
Man	2	10	8
Vrouw	5	13	9
Leeftijd			
15-24	6	16	14
25-34	3	11	2
35-44	3	11	—*
45-54	3	11	—
55-64	2	6	—
Opleidingsniveau			
Laag	4	13	19
Middelbaar	3	9	4
Hoog	2	11	1

* = *onvoldoende waarnemingen.*

Bron: CBS, Allochtonen in Nederland (2001), Enquête beroepsbevolking 2000. In: Dominguez, 2002: 63).

Tabel 13: Werkloze beroepsbevolking naar etnische groep, geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en migratieachtergrond, 2002 (in procenten)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antilliaanen	Autochtonen
Totaal	14	14	10	12	3
Mannen	12	14	8	9	3
Vrouwen	18	14	12	16	4
15-24 jaar	18	17	30	27	7
25-39 jaar	12	13	8	9	3
40-64 jaar	15	11	6	9	3
Geen opleiding	15	16	#	#	
Basisonderwijs	20	15	17	18	*
Lbo/mavo	10	13	11	14	6
Mbo+	10	10	4	6	4
					3
2 ^e generatie	14	15	15	9	
Tussengeneratie	11	12	10	22	
Huwelijksmigranten	12	12	7	11	
1 ^e generatie voor 1980	18	13	9	12	
1 ^e generatie na 1980	15	15	5	4	

#: onvoldoende aantallen respondenten; *: categorie wordt in desbetreffend bestand niet onderscheiden.

Bron: ISEO/SCP (SPVA '02, gewogen); CBS (EBB'02). In Dagevos e.a. 2003:214.

In tabel 13 is te lezen dat de werkloosheid van Turkse, Surinaamse en Antilliaanse vrouwen aanzienlijk hoger is dan die van de mannen uit deze groepen. Dit geldt niet voor de Marokkanen, bij wie de werkloosheid onder vrouwen en mannen even hoog is.

Turkse en Antilliaanse vrouwen zijn het vaakst werkloos, gevolgd door Marokkaanse en Surinaamse vrouwen. Het verschil met de werkloosheid van autochtone vrouwen is aanzienlijk. Het aandeel niet-werkenden is onder Turkse en Marokkaanse vrouwen dus groot; dit komt niet alleen door hun hoge werkloosheid, maar vooral door hun lage bruto-participatie. Met andere oorden: relatief veel vrouwen uit deze groepen zijn niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Het verschil met Surinaamse en Antilliaanse vrouwen is in dit opzicht groot, hetgeen niet zozeer wordt veroorzaakt door grote verschillen in werkloosheid, alswel doordat Surinaamse en Antilliaanse vrouwen zich veel vaker op de arbeidsmarkt melden dan Turkse en Marokkaanse vrouwen (Dagevos e.a. 2003: 215).

Uitkeringen

Er is sprake van een oververtegenwoordiging van allochtonen bij bijstandsuitkeringen en (in mindere mate bij) arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (zie tabel 14). Van de autochtonen heeft 2% een bijstandsuitkering, terwijl dit bij de etnische minderheden varieert van 12% bij de Surinamers, tot 17% van de Antillianen/Arubanen en de Marokkanen.

Tabel 14: Personen met een uitkering, naar totaal aandeel met een uitkering en type uitkering, 15-64 jarigen, naar etnische groep en geslacht, 1999 (in procenten van de desbetreffende groep in de bevolking)

	Uitkeringen totaal	arbeids- geschikt- heid	bijstand	ww
Niet-westers totaal	24	8	14	2
Mannen	22	9	12	2
Vrouwen	25	6	17	2
Turken	29	14	13	3
Mannen	28	15	10	3
Vrouwen	30	12	15	3
Marokkanen	28	10	17	2
Mannen	29	13	14	3
Vrouwen	26	5	19	1
Surinamers	21	8	12	2
Mannen	18	8	8	2
Vrouwen	24	9	14	2
Antilianiën	23	4	17	1
Mannen	17	4	12	1
Vrouwen	28	4	23	1
Overig niet-westers	20	3	16	1
Mannen	18	3	14	2
Vrouwen	22	2	19	1
Autochtonen	12	9	2	2
Mannen	13	10	2	2
Vrouwen	12	7	3	1

Het betreft personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WOA, WAZ of Wajong), bijstandsuitkering (ABW) of werkloosheidsuitkering (WW, IOAW of IOAZ).
Bron: CBS (2002b. In Dagevos e.a. 2003: 223.

Uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Snel en Stavenuiter, 2002) blijkt dat het arbeidsongeschiktheidsrisico van Marokkaanse vrouwen 1,5 zo hoog is als dat van autochtone vrouwen en het arbeidsongeschiktheidsrisico van Turkse vrouwen drie maal zo hoog is als dat van autochtone vrouwen.

4. SOCIAAL-CULTURELE EMANCIPATIE VAN ALLOCHTONE VROUWEN EN MEISJES

In hoofdstuk 2 zijn algemene culturele ontwikkelingen genoemd die van invloed zijn op het voortschrijdende integratie/emancipatieproces van allochtonen in de Nederlandse samenleving. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op ontwikkelingen bij allochtonen op het gebied van sociaal-culturele emancipatie. Pas recentelijk is op grote schaal informatie verzameld over sociaal-culturele ontwikkelingen in allochtone kring, onder meer op het terrein van individualisering en man/vrouw-verhoudingen (Phalet, Van Lotringen en Entzinger, 2000; Martens en Weijers, 2000; Uunk, 2000; Veenman, 2001; Dagevos, 2001, Dagevos e.a., 2003). Deze informatie heeft, zoals ook geldt voor de grote meerderheid van het kwalitatieve onderzoek, betrekking op de «klassieke» migranten, en daarbinnen vooral op de vier grootste groeperingen (Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen).

4.1 Individualisering³¹

Om in deze samenleving adequaat te kunnen functioneren, is het enerzijds nodig dat burgers de gangbare sociale codes beheersen, over communicatieve vaardigheden beschikken en dergelijke. Anderzijds moet het handelen van burgers gericht zijn op de kwaliteit van de samenleving als geheel. Vanuit dit criterium is kennis van de maatschappij van belang, een democratische houding en respect, maar ook het kunnen en willen leveren van een eigen, kritische bijdrage aan de inrichting van de samenleving (zie Ten Dam e.a., 2003). Deze laatste typen sociale competenties worden veelal samengevat onder de noemer burgerschapscompetenties (Onderwijsraad, 2003). Burgerschap wordt in de huidige samenleving dus niet alleen gekenmerkt door samen-leven, maar in toenemende mate ook door individualisering. Met de term individualisering wordt geduid op (een samenstel van) ingrijpende culturele verschuivingen die zich in (post)moderne westerse samenlevingen als de Nederlandse voordoen. Hier concentreren wij ons op de vraag of en zo ja, in hoeverre er onder allochtonen in Nederland – en dan met name de vrouwen onder hen – sprake is van dergelijke verschuivingen, zowel binnen als tussen de generaties. Aan individualisering zijn diverse aspecten en verschijningsvormen te onderscheiden. Wij kiezen voor een specifiek perspectief, namelijk dat van *zelfsturing*. Zelfsturing houdt in: permanente of terugkerende zelfbepaling, waarbij steeds rekening wordt gehouden met de eisen die de arbeidsmarkt en de sociale omgeving stelt (Dieleman et al., 1999). Veelal wordt aangenomen dat deze competentie wordt ontwikkeld door een opvoeding waarin de eis van gehoorzaamheid is vervangen door die van zelfstandig denken en handelen. Vanuit deze veronderstelling kijken we naar allochtone jongeren, hun opvoeding en naar eventuele sekseverschillen daarin.

Kindertal en individualiteit

Cross-cultureel onderzoek toont aan dat onderlinge afhankelijkheid en conformiteit behoren tot cultureel dominante waarden in omstandigheden waarin kinderen een belangrijke economische waarde vertegenwoordigen voor hun ouders. In minder ontwikkelde plattelandsstreken, waar een meerderheid van de allochtonen in Nederland vandaan komt, is het economische belang van kinderen het grootst. Met een toename van inkomen en opleidingsniveau en van voorzieningen voor sociale zekerheid neemt het economische belang van kinderen af. Parallel aan deze

³¹ De paragrafen die betrekking hebben op individualisering en man-vrouw verhoudingen vormen een bewerking van de bijdrage «Normatieve oriëntaties en binding» (p. 115–143) van Marjolijn Distelbrink en Trees Pels in de bundel van Veenman, J. (2002). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multi-cultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum.

ontwikkeling daalt het kindertal en winnen kinderen aan psychologische waarde: er ontstaat meer aandacht voor hun individualiteit en meer ruimte voor hun onafhankelijkheid. Bij migranten die van het platteland naar stedelijke gebieden trekken, worden dergelijke veranderingen eveneens waargenomen (Kagitçibasi, 1982, 1984; Hoffman, 1987). Allochtonen in Nederland vormen hierop geen uitzondering. Van een daling van het gemiddelde kindertal blijkt veelal reeds sprake in de landen van herkomst (De Valk e.a., 2001). Deze afname zet zich in Nederland door (Tesser, Merens en Van Praag, 1999; Dagevos e.a., 2003). Afgaande op gegevens over het gewenste of ideaal geachte kindertal, zullen etnische verschillen op dit vlak in de toekomst steeds geringer worden. In alle «klassieke» migrantengroepen geven jongeren vaker dan ouderen de voorkeur aan kleine gezinnen, waarbij de verschillen het grootst zijn bij de Marokkanen die momenteel het hoogste gemiddelde kindertal kennen. Vooral de hoger opgeleide meisjes uit diverse bevolkingsgroepen ontlopen elkaar nauwelijks nog wat hun opvattingen in deze betreffen (Dagevos, 2001). Terwijl conformiteit in veel allochtone milieus nog steeds geldt als een hoog goed, zullen wij in het navolgende laten zien dat de genoemde gezinsstructurele verandering gepaard gaat met de verwachte verschuiving naar een meer individualistisch mensbeeld en naar nieuwe onderlinge (gezags)verhoudingen naar leeftijd en geslacht.

Zelfstandigheid als opvoedingsdoel

Er zijn nog wel beduidende verschillen tussen de bevolkingsgroepen in de mate waarin «zelfstandig denken» opgeld doet als opvoedingsdoel en waarin aan adolescenten beslissingsbevoegdheden worden toegekend. Turken en Marokkanen zijn er minder op gespitst dan Surinamers en vooral Antillianen/Arubanen. Voor dit aanvullend onderzoek is van belang dat jongeren in alle groepen zich in de genoemde zin veel meer individualist tonen dan ouderen. Binnen de Marokkaanse groep zijn de veranderingen over generaties heen het grootst. De Surinamers en Antillianen/Arubanen laten in opeenvolgende generaties minder spectaculaire veranderingen zien, maar het individualiseringsproces heeft zich bij hen dan ook eerder ingezet. Van belang is voorts de bevinding dat meisjes op dit punt niet noemenswaard van jongens verschillen (Martens, 1999; Martens en Weijers, 2000; Dagevos, 2001). Terwijl de generatieverschillen in enkele groepen gemiddeld genomen groot zijn, wil dit nog niet zeggen dat er van een generatiekloof gesproken kan worden. In tegenspraak met de geldende beeldvorming blijkt zich een sterke positieve samenhang voor te doen tussen de voorkeuren van allochtone ouders en hun (inwonende) kinderen (Uunk, 2000; Pels en Nijsten, 2000). De voorkeuren van ouders hebben in het geval van Caribische gezinnen zelfs meer verklarende waarde dan factoren als opleidingsniveau, waarmee het belang van intergenerationele overdracht is onderstreept. Over het geheel genomen speelt opleidingsniveau echter een grote rol in de verklaring van het belang dat aan «zelfstandig denken» in de opvoeding wordt gehecht, zowel voor allochtonen als autochtonen. In hogere milieus is de aandacht hiervoor groter (ibidem).

Verschillen tussen generaties

In de afgelopen periode is een reeks onderzoeken verschenen die meer inzicht verschaffen in de intergenerationele overdracht en die eerste antwoorden geven op de vraag of en zo ja, in hoeverre de kans toeneemt op de ontwikkeling van competenties die van belang zijn voor een succesvolle participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Uit een

overzichtsstudie van Pels (2000) over recente opvoedingsonderzoeken in allochtone gezinnen blijkt dat het proces van modernisering in feite al door de ouders zelf is ingezet. Ongeacht de migratiegeneratie waartoe zij behoren, geven zij aan in hun opvattingen en gedrag sterk veranderd te zijn vergeleken met hun eigen ouders. Zij hebben conformiteit weliswaar hoog in het vaandel, maar van de onderdanigheid en het absolute respect voor het ouderlijke gezag, waarvan vroeger sprake was, willen de meesten niet meer weten. Zij staan een minder afstandelijke en meer open relatie met hun kinderen voor. Jongeren willen de lijn als opvoeders van de toekomst doortrekken, dat wil zeggen dat zij zowel continuïteit als verandering nastreven. Bij het laatste denken zij vooral aan een minder strenge aanpak, meer bewegingsvrijheid en een vertrouwelijker communicatie, waarin aan kinderen meer onderhandelingsruimte wordt toegekend. Voor meisjes, zeker uit de islamitische groeperingen, gelden daarbij overigens nog wel meer restricties, vooral wat hun bewegingsruimte buitenshuis en omgang met het andere geslacht betreft.

Niettemin is ook voor hen autonomie als opvoedingswaarde duidelijk in opmars. Met name de tweede generatie allochtonen staat in vergelijking met de eerste generatie duidelijk een grotere autonomie van kinderen voor (Dagevos e.a., 2003: 327). Dit betekent echter niet zonder meer dat de wijze waarop deze waarde wordt geïnterpreteerd en in de praktijk gebracht, zelfsturing in eerder genoemde zin stimuleert. Turkse, Marokkaanse en Chinese moeders blijken minder nadruk te leggen op zelfsturing en meer op zelfredzaamheid in de zin van voor zichzelf kunnen zorgen, en (sociale) verantwoordelijkheid dan Surinaams-Creoolse moeders doen. De autonomie-interpretatie van de laatsten komt, net als die van autochtone Nederlandse moeders, meer in de richting van zelfsturing. Dit geldt ook voor een klein deel van de (hoger opgeleide) Turken en Marokkanen, die inmiddels, net zoals autochtone Nederlanders, van mening zijn dat bijvoorbeeld assertiviteit en eigen initiatief van belang zijn voor succesvol functioneren in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Tegenwoordig wordt hieraan ook voor meisjes belang gehecht. Zoals nog aan de orde komt, wint ook in Turkse en Marokkaanse kring een «dubbel toekomstperspectief», waarin zorg voor het gezin én buitenshuis werken gecombineerd wordt, snel terrein.

De genoemde doelen en opvattingen vinden wij in grote lijnen gereflecteerd in het opvoedingsgedrag. De verhoudingen binnen Marokkaanse, Turkse en Chinese gezinnen zijn in het algemeen meer autoritair dan die binnen Surinaams-Creoolse en autochtone gezinnen. Daarnaast zijn omgangsvormen waarbij regels, overreding en overleg de plaats innemen van machtsuitoefening, duidelijk in opkomst. Een belangrijke bevinding is dat allochtone jongens én meisjes relatief grote verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld, bijvoorbeeld voor de jongere kinderen in het gezin, en dat hun autonomie ten aanzien van het onderwijsdomein eveneens aanzienlijk kan zijn (Coenen, 2001).

Bij dit alles moet opgemerkt worden dat er sprake is van een aanmerkelijke groepsinterne diversiteit. In alle bevolkingsgroepen, dus ook onder autochtone Nederlanders, treffen we een categorie aan van zeer autoritaire en een van erg permissieve ouders, met daartussen verschillende mengpatronen. De groepsinterne diversiteit onder allochtonen gaat langzaam maar zeker lijken op die binnen de overige Nederlandse bevolking. Niettemin wijken de Mediterrane en Chinese opvoeders gemiddeld genomen nog duidelijk af van de autochtone Nederlandse opvoeders door een meer restrictieve aanpak van hun kinderen. Een vergelijkbare conclusie geldt blijkens recent onderzoek voor Somalische vluchtelingengezinnen (Bouwmeester e.a., 1998). Hoewel voor meisjes, vooral uit de islamitische groeperingen, nog wel meer regels en beper-

kingen gelden, is naast de hiërarchie naar leeftijd ook die naar sekse beduidend afgenomen. De coëxistentie tussen conformiteit en individualisme die wij aantreffen op het vlak van de opvoedingsdoelen, doet zich dus ook voor in het opvoedende gedrag van allochtone ouders. Ouders kunnen hun gedragseisen aan kinderen ook afhankelijk stellen van de context; terwijl «binnen» conformiteit van belang is, gelden voor «buiten» andere maatstaven, zoals assertiviteit. Al met al groeit de mogelijkheid voor jongeren om een flexibel gedragsrepertoire op te bouwen, waarmee zij in verschillende (culturele) contexten uit de voeten kunnen. Uiteraard kunnen leeftijdgenoten daarbij een belangrijke rol spelen: de recente opvoedingsonderzoeken laten zien dat allochtone jongens en meisjes zich meer dan autochtonen op (steun van) leeftijdgenoten binnen en buiten het gezin verlaten (zie ook Crul, 2000; Coenen, 2001).

Individualisering als trend

Samenvattend kunnen we stellen dat de verschillende onderzoeksbevindingen erop duiden dat de opvoeding tot zelfsturing onder de autochtonen nog geen gemeengoed is. Anderzijds signaleren wij wel een duidelijke trend in de richting van individualisering. Allochtone jongeren krijgen in hun socialisatie in het gezin en in de kring van leeftijdgenoten steeds meer kansen om belangrijke competenties op het vlak van zelfsturing te ontwikkelen. Enkele recente (onderwijs)onderzoeken duiden hier eveneens op. Vooral Marokkaanse leerlingen vallen op door hun assertiviteit in de klas (Jungbluth, 1998; Pels, 2001). In het Nationaal Scholierenonderzoek zeggen allochtone leerlingen niet vaker moeite te hebben met zelfwerkzaamheid dan autochtone leerlingen. Onderzoek van Blom en Severiens (2002) naar het zelfstandig leren van Turkse en Marokkaanse meisjes in havo/vwo-4 bevestigt dit. Wellicht dat deze groep van relatief hoog opgeleide leerlingen al meer is opgevoed tot zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Ook kan het zijn dat hun verhoogde inzet in de tweede fase van het voortgezet onderwijs samenhangt met de noodzaak te compenseren voor het gebrek aan ondersteuning vanuit het ouderlijke gezin. Voor islamitische meisjes geldt nog een specifiek motief: het onderwijs biedt hen de kans om te ontsnappen aan de (rol)beperkingen waaraan hun moeders onderhevig waren (zie bijvoorbeeld Pels, 1998).

Ten slotte wijzen wij erop wijzen dat het proces van snelle individualisering zeker schaduwzijden kan hebben. Het appèl dat via onder meer het onderwijs en de arbeidsmarkt wordt gedaan op de autonomie betekent ook een psychologische druk op individuen. Dieleman (2000) laat in een overzicht van survey-onderzoeken onder jongeren in de EU zien dat dit, zeker bij ongunstige arbeidsmarktperspectieven, leidt tot onzekerheid en ambivalentie die het risico van onthechting van de maatschappij vergroten. Er zijn aanwijzingen dat de maatschappelijke dwang tot individualisering in een deel van de allochtone gezinnen eveneens zijn tol eist. Tempoverschillen in aanpassing tussen ouders en kinderen leiden soms tot ernstige gezagsproblematiek. Voor jongens vormt dit een van de factoren die hun marginalisering in de hand werken (Werdmölder, 1990), Conflictueuze gezinsverhoudingen kunnen meisjes ertoe brengen van huis weg te lopen, waarmee zij het risico lopen van het gezin en de gemeenschap vervreemd te raken (Brouwer, 1997).

4.2 Man-vrouw verhoudingen

In de afgelopen decennia heeft zich in Nederland een emancipatieproces voltrokken waarbij de positie van vrouwen zowel in het maatschappelijke leven als in het gezinsleven sterk is veranderd. De veranderingen zijn het gevolg van een complex van onderling samenhangende factoren, waaronder modernisering in opvattingen, stijging van de huwelijksleeftijd, daling van het gemiddeld kindertal en gunstige arbeidsmarktomstandigheden, die toetreding aantrekkelijker maakten. In arbeidsparticipatie blijven vrouwen nog achter, maar qua opleidingsniveau streven jonge vrouwen de mannen al voorbij. In gezinnen met kinderen waar beide partners werken, is vaak een anderhalfverdienerspatroon dominant, waarbij de vrouw in deeltijd werkt en de man voltijds. Mannen blijven achter bij vrouwen in het gemiddelde aantal uren huishoudelijk werk dat zij verrichten (SCP/CBS, 2002). Hier besteden wij aandacht aan de vraag in hoeverre op het vlak van man-vrouw verhoudingen zich ook in allochtone kring veranderingen voordoen. We gaan daarbij vooral in op de (opvattingen over) de taakverdeling tussen man en vrouw in gezinnen. Op dit terrein doen zich relatief sterke ontwikkelingen voor. Opvattingen en gedragingen op het gebied van eerbaarheid van meisjes in Mediterrane kring zijn over het geheel genomen minder veranderlijk, al neemt de onafhankelijkheid van vrouwen toe (Pels, 1998a; Nijsten, 1998).

Opvattingen over man-vrouw rollen

Onder de «klassieke» migrantengroepen is, evenals onder autochtonen, een krachtig proces van emancipatie gaande: allochtone vrouwen nemen langer deel aan het onderwijs, stromen meer dan vroeger door naar hogere niveaus, en verschijnen hoe langer hoe meer op de arbeidsmarkt (Dagevos e.a., 2003). In de Mediterrane groepen, maar ook in Hindostaans-Surinaamse kring neemt de voortgezette onderwijsdeelname en de arbeidsparticipatie toe bij jongere leeftijdsgroepen en bij de tweede generatie. Evenals bij autochtonen zijn belangrijke factoren in dit verband de veranderende opvattingen over het belang van een voortgezette opleiding voor meisjes en hun daarmee samenhangende toenemende bewegingsvrijheid, alsook een stijgende acceptatie van arbeidsdeelname door gehuwde vrouwen (Pels, 1998a; Nijsten, 1998a; Veenman, 2001). Op de opvattingen komen wij in het onderstaande terug. De veranderingen gaan gepaard met de in hoofdstuk 2 genoemde afname in kindertal en een stijgende huwelijksleeftijd. Opgemerkt dient te worden dat het hier niet om geïsoleerde ontwikkelingen in Nederland gaat; ook in herkomstlanden als Turkije en meer recentelijk Marokko is van emancipatie in voornoemde zin sprake (Göle, 1996; Pels en Vedder, 1998).

In de Rapportage Minderheden 2003 worden de SPVA-monitoregegevens 2002 met betrekking tot moderne opvattingen van allochtonen over man-vrouw rollen gepresenteerd (zie tabel 15).

Tabel 15: Moderne opvattingen over man-vrouw rollen. Gegevens van tabel overgenomen uit Dagevos e.a. 2003: 326 (gemiddelde scores; 1=minst modern; 5= meest modern)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
Man	3,2	3,3	3,6	3,6
Vrouw	3,4	3,6	3,8	3,8

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
Man	3,2	3,3	3,6	3,6
Tweede generatie	3,5	3,7	3,9	4,0
Huwelijksmigranten	3,4	3,7	3,4	3,7
Eerste generatie na 1980	3,3	3,3	3,6	3,6
Eerste generatie voor 1980	3,0	3,1	3,5	3,7

Uit dit onderzoek blijkt dat vrouwen in alle vier onderscheiden groepen allochtonen meer moderne opvattingen over man-vrouw rollen hebben dan de mannen. Verder zijn er in alle vier groepen relatief grote verschillen tussen generaties, waarbij de tweede generatie allochtonen in alle groepen beduidend meer moderne opvattingen heeft over man-vrouw rollen.

Seksespecifieke taakverdeling en modernisering

De taakverdeling binnen allochtone gezinnen is minder goed gedocumenteerd dan de onderwijs- en arbeidsmarktdeelnemers, waardoor een stand van zaken op dit vlak moeilijk te geven is. Over de taakverdeling tussen man en vrouw in vluchtelingengezinnen zijn bijna geen gegevens voorhanden (Van den Tillaart e.a., 2000). Uit kwalitatieve studies onder de «klassieke» migrantengroepen kan worden afgeleid dat de zorg voor de kinderen en het huishouden in veel allochtone gezinnen, meer dan in autochtone gezinnen, vaker de exclusieve verantwoordelijkheid is van vrouwen. Wel doet zich binnen en tussen allochtone groepen variatie voor in de mate waarin taken worden verdeeld tussen man en vrouw. Vooral in Mediterrane gezinnen geldt nog vaak een sterk seksspecifieke taakverdeling (Pels, 1998b; Nijsten, 1998b). Ook voor Somalische vluchtelingengezinnen lijkt dit te gelden (Bouwmeester e.a., 1998). In Caribische gezinnen staan vrouwen er in de praktijk eveneens relatief vaak «alleen» voor, als gevolg van het hoge aandeel alleenstaande moeders onder hen (Distelbrink, 1998b).

Meer dan mannen zijn het in allochtone huishoudens de kinderen, en dan vooral de oudere dochters, die hun moeders steunen bij het huishouden en de zorg voor jongere kinderen. Recente kwalitatieve studies wijzen echter uit dat het beroep op dochters voor het bijdragen aan huishoudelijke taken afneemt en dat de taken langzamerhand iets gelijkwaardiger worden verdeeld tussen zoons en dochters (Distelbrink, 1998a; Pels, 1998a; Nijsten, 1998a). Deze verandering past in de algemene lijn van zich wijzigende opvattingen over de taakverdeling in allochtone gezinnen, die samen te vatten is onder de noemer van een toenemende gelijkwaardigheid.

Verschillen naar opleiding, generatie en sekse

Uit de eind jaren negentig verzamelde gegevens, die uitsluitend betrekking hebben op de «klassieke» migrantengroepen, blijkt dat zich op het terrein van de emancipatie een duidelijke moderniseringstendens voltrekt. Jongere generaties en leeftijdscategorieën onderscheiden zich daarbij van ouderen en de eerste generatie door hun meer moderne opvattingen. Omdat ook bij autochtonen een proces van modernisering gaande is bij jongere leeftijdscategorieën, blijven allochtone jongeren – althans de Mediterraneanen – gemiddeld minder modern in hun opvattingen dan autochtone leeftijdgenoten. Surinamers en Antillianen/Arubanen verschillen al met al weinig van autochtonen. Onder de tweede generatie zijn zij,

zoals gezegd, zelfs voorlopers op het terrein van emancipatie (Martens en Weijers, 2000; Veenman, 2001; Dagevos, 2001). Evenals geldt voor de autochtonen, hebben meer moderne opvattingen over de rolverdeling tussen man en vrouw het sterkst ingang gevonden onder de hoger opgeleiden (Distelbrink, 2000; Dagevos e.a., 2003).

Binnen groepen blijkt zich, behalve (opnieuw) naar opleidingsniveau, een behoorlijke diversiteit voor te doen tussen mannen en vrouwen. Dit betreft vooral de snelheid waarmee meer moderne opvattingen over de rol van de vrouw terrein winnen bij de jongere generatie. Vooral Mediterrane vrouwen van de tweede generatie blijken zich sterk te emanciperen. De modernisering in opvattingen komt dan ook vooral voor hun rekening, en minder voor die van de mannen (Martens en Weijers, 2000). Uit het Nationaal Scholierenonderzoek, waarin schoolgaande jongeren zijn gevraagd naar hun opvattingen over de taakverdeling in huis en over de arbeidsdeelname van vrouwen, blijkt dat de moderniseringstrend bij Mediterrane vrouwen ook zichtbaar is binnen de jongste leeftijdsgroep. Onder autochtone en allochtone schoolgaande meisjes bestaat in dit onderzoek nauwelijks verschil in opvatting over emancipatie (Dagevos, 2001). Gaat het om de combinatie van arbeid en zorg en een gelijke taakverdeling tussen man en vrouw op diverse terreinen (zoals de opvoeding, zorg voor kinderen, het kostwinnerschap en het huishouden), dan zijn behalve de Surinaamse meisjes ook de Marokkaanse meisjes zelfs moderner in hun opvattingen dan autochtone meisjes. De laatsten blijven met Turkse meisjes wat achter in hun wens de taken meer gelijk te verdelen en willen vaker stoppen met werken als ze moeder worden. Vooral de hoger opgeleide Marokkaanse meisjes hebben moderne opvattingen over bijvoorbeeld het delen van de opvoeding en het huishouden met een man en het gezamenlijke kostwinnerschap. Op dit laatste terrein tonen autochtone meisjes zich het minst modern, dus ook minder dan de Turkse meisjes die op veel andere vlakken het meest behoudend zijn.

Bij de jongens zijn het eveneens de Turken die zich het minst modern tonen. De Surinamers streven de autochtonen opnieuw voorbij in moderniteit. Overigens kan bij de Surinaamse jongens worden betwijfeld in hoeverre zij hun opvattingen, bijvoorbeeld ten aanzien van een gelijke taakverdeling, ook feitelijk in de praktijk zullen gaan brengen, gezien het hoge aandeel eenoudergezinnen in de Caribische groepen. Marokkaanse jongens zijn moderner dan Turkse jongens, maar blijven achter op autochtonen. Opvallend is dat Turkse jongens het meest traditioneel denken, en bovendien het sterkst verschillen van hun vrouwelijke groepsgenoten, die al relatief behoudend zijn. Ook in de Marokkaanse kring zijn de verschillen tussen de seksen qua opvattingen over emancipatie stevig, vooral tussen hoger opgeleide jongens en meisjes. Bij Surinamers en autochtonen doen zich over het algemeen weinig verschillen in opvattingen voor naar sekse.

De grote verschillen tussen de seksen in de Mediterrane kring doen de vraag rijzen of de tamelijk moderne opvattingen van vooral de Marokkaanse meisjes tot uiting zullen komen in een feitelijk hogere arbeidsdeelname en een gelijke taakverdeling in huis. Vooralsnog geldt voor allochtonen én autochtonen nog steeds dat de arbeidsparticipatie vaak sterk terugloopt zodra vrouwen moeders worden. Alleen bij Surinaamse vrouwen is hiervan minder sprake (Hooghiemstra en Merens, 1999). Niet alleen worden opvattingen vaak meer gematigd bij het ouder worden (Peters, 1993), bovendien zijn ze vaak niet weerspiegeld in praktijken. Ook onder autochtonen, in meerderheid voorstander van een gelijke taakverdeling tussen man en vrouw, doen zich nog grote verschillen voor in de feitelijke verdeling van taken tussen de seksen (SCP, 1998). Niettemin blijft

de bevinding dat meisjes uit verschillende groeperingen zich weinig van elkaar onderscheiden in opvattingen over de taakverdeling en dat de jongere Mediterrane vrouwen op dit punt moderniseren, van betekenis. Zulke opvattingen blijken immers samen te hangen met de onderwijs- en arbeidsdeelname van vrouwen.

Bewegingsvrijheid en kledingvoorschriften islamitische vrouwen en meisjes

In (delen van) de islamitische wereld bestaat een eer- en schandesysteem en worden verschillende rollen toebedeeld aan mannen en vrouwen. Dit is overigens geen exclusief islamitisch gegeven: ook in het christelijk geloof hebben vrouwen en mannen verschillende rollen. Wél voorbehouden aan het islamitisch geloof is de sterke nadruk op het collectieve (ik weet hier niets van maar is dat zo algemeen waar ook in islamitische landen die al sterker gemoderniseerd zijn? Gelet op het heikele karakter zou ik dit iets voorzichtiger formuleren.) Eer en schande komen niet alleen individuen toe, maar ook het gezin en de familie. De eer van de vrouw wordt sterk bepaald door haar gedrag buitenshuis. Dit motiveert de soms beperkte bewegingsvrijheid en de nadruk op naleving van voorschriften voor moslimvrouwen. Deze voorschriften betreffen bijvoorbeeld maagdelijkheid van ongehuwde vrouwen, kleedregels en beperkingen in de omgang tussen mannen en vrouwen (Hooghiemstra en Niphuis-Nell, 1995).

Een extreem gevolg van het niet naleven van deze voorschriften is eerwraak. Als meisjes of vrouwen hun kuisheid verliezen, of hiervan worden beschuldigd, wordt in dit extreme geval het verlies aan eer van haar gehele familie «gewraakt door de «dader» om te brengen. Deze dader kan zowel de vrouw zijn, als de man met wie zijn ongeoorloofde contacten had. Onbekend is hoe vaak eerwraak voorkomt en in welke etnische groepen. Wel is in 2001 onderzoek verschenen naar 30 gevallen van eerwraak bij Turken in Nederland. Hieruit blijkt dat het verschijnsel eerwraak, in tegenstelling tot de gedachte dat het een plattelandstraditie betreft, juist kan voortbestaan in een stedelijke en Europese context. Hier zijn de «gevaren» rondom verlies van kuisheid en eer immers veel meer aanwezig (Van Eck, 2001).

Islamitische vrouwen en meisjes hebben ook in Nederland te maken met een soms beperkte bewegingsvrijheid. Vrouwen zijn vaak meer georiënteerd op activiteiten binnenshuis. Onderzoek van Jókövi (1999) laat zien dat 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). Hooghiemstra deed in 1995 onderzoek naar vrijetijdsbesteding van Turkse en Marokkaanse meisjes en jongens. Er blijken duidelijke verschillen te zijn tussen het gebruik van de openbare ruimte tussen jongens en meisjes, mannen en vrouwen.

Hooghiemstra stelt in haar onderzoek dat Turkse en Marokkaanse meisjes oververtegenwoordigd zijn 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: 47). Paradoxaal genoeg draagt de oriëntatie van deze meisjes op het ouderlijk huis waarschijnlijk

bij aan hun schoolprestaties: er is immers veel tijd en gelegenheid om huiswerk te maken. En, «Naar school gaan is een vorm van uithuizigheid die is toegestaan en die vanzelfsprekend is. Maar voor meisjes betekent naar school gaan ook sociaal contact, alsof het een plezierig uitje is. School is en was voor de meesten «leuk». Dat zou voor jongens minder gelden, omdat die kunnen gaan en staan waar ze willen» (Bouw e.a., 2003: 120). Deelname in het onderwijs vergroot de actieradius van allochtone meisjes, vergeleken met die van hun moeders, al aanzienlijk heeft verruimd; zij hebben een toekomst voor ogen hebben waarin zij veel sterker maatschappelijk participeren.

Een zeer zichtbaar islamitisch voorschrift is de hoofddoek. Het dragen van de hoofddoek door islamitische vrouwen en meisjes in Nederland wordt vaak beschouwd als een teken van fundamentalisme en het vasthouden aan (plattelands)tradities die in het land van herkomst gangbaar waren. Verondersteld wordt dat de beslissing om een hoofddoek te dragen meestal niet door de vrouw zelf genomen wordt, maar door haar vader of echtgenoot. Als symbool van het vermeende vrouwenonderdrukkende karakter van de islam heeft de hoofddoek dan ook al voor menig verhit debat gezorgd. In deze redeneertrant is de gedachte dat naarmate islamitische vrouwen meer geëmancipeerd en geïntegreerd raken in de Nederlandse samenleving, zij hun hoofddoek zullen afleggen. Dit is in bepaalde gevallen ook zeker het geval.

Het laatste decennium is echter een andere trend zichtbaar: Religie blijft een bron van identificatie vormen voor Turkse en Marokkaanse jongeren. Net als hun ouders blijven zij vrijwel zonder uitzondering hechten aan het islamitische geloof, dat voor hen een belangrijk referentiekader vormt (Sunier, 1996; Phalet e.a., 2000; Dagevos, 2001; Geense, 2001). Wel kunnen zij ook daar een eigen weg inslaan. Jonge «moslima's» blijken vaak te kiezen voor een feminisme onder islamitische vlag. Hierbij wordt de hoofddoek gedragen als symbool van verbondenheid met de eigen cultuur en religie. In de optiek van deze moslima's is geen sprake van een botsing tussen islam en moderniteit of emancipatie. Integendeel: het dragen van een hoofddoek is niet alleen een uitdrukking van de geloofs-overtuiging, maar juist ook van vrijheid die deze vrouwen opeisen om volwaardig maatschappelijk te functioneren, zonder hun religieuze identiteit af te zweren.

Huiselijk geweld

Allochtone vrouwen vormen een meerderheid in opvanghuizen voor mishandelde vrouwen, zo blijkt uit de Monitor Maatschappelijke Opvang van het Trimbos Instituut (Wolf e.a., 2003). Het percentage allochtone vrouwen in de residentiële vrouwenopvang neemt van 54% in 1999 toe tot 60% in 2001. Allochtone vrouwen zijn vooral afkomstig uit Marokko, Suriname en Turkije.

Bureau Intomart heeft in 2002 in opdracht van het WODC een rapportage gepubliceerd over huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen, Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland (Van Dijk en Oppenhuis, 2002). In deze rapportage, die is gemaakt in navolging van het onderzoek naar huiselijk geweld onder autochtone Nederlanders uit 1997, wordt geprobeerd een beeld te schetsen van de aard, omvang en hulpverlening bij huiselijk geweld in de hierboven genoemde groepen. De twee hoofdconclusies luiden dat ook bij de bovengenoemde allochtone groepen huiselijk geweld een probleem vormt met significante incidentie, maar dat de rapportage naar alle waarschijnlijkheid een onderrapportage geeft over de omvang van huiselijk geweld. Hiervoor worden diverse

redenen aangevoerd. Een van deze redenen is dat seksueel geweld soms niet als huiselijk geweld wordt (h)erkend in sommige groepen. Daarnaast zijn ook enkele methodologische redenen genoemd, die tot onderrapportage van huiselijk geweld hebben kunnen leiden. Dit alles pleit voor nader onderzoek naar huiselijk geweld bij allochtone vrouwen, waarbij expliciet aandacht zou moeten worden besteed aan aanknopingspunten voor preventie.

5. MATE EN OMVANG VAN EMANCIPATIE VAN ALLOCHTONE VROUWEN EN MEISJES

In dit hoofdstuk 5 worden de vraagstellingen van het onderzoek beantwoord:

- Hoe is de mate en omvang van emancipatie onder de verschillende groepen allochtone vrouwen en meisjes?
- Hoe verhouden zich deze mate en omvang tot autochtone groepen vrouwen en meisjes?
- In hoeverre is het overheidsbeleid van invloed (geweest) op emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes?

Evenals in de voorgaande hoofdstukken wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen emancipatie op sociaal-economisch en emancipatie op sociaal-cultureel terrein.

5.1 Sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes

Uit het bronnenoverzicht blijkt dat er geen sprake is van apart emancipatiebeleid ten aanzien van allochtone vrouwen en meisjes (zie bijlage 2). In de jaren tachtig en de jaren negentig valt emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes óf onder algemeen emancipatiebeleid óf onder het algemeen integratiebeleid. Noch in het emancipatiebeleid, noch in het integratiebeleid is ervoor gekozen de positie van allochtone vrouwen tot een apart speerpunt te maken.

Lange termijn hoofddoelstelling

Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes als onderdeel van het integratiebeleid

Kern van het integratiebeleid op het terrein 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). Ook op het terrein van arbeidsparticipatie hanteert de overheid de doelstelling, dat allochtonen *naar evenredigheid* moeten deelnemen aan het arbeidsproces. Beide evenredigheidsdoelstellingen zijn van belang voor de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes.

Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes als onderdeel van het emancipatiebeleid

De hoofddoelstelling van het (algemene) emancipatiebeleid is het scheppen van voorwaarden voor een pluriforme maatschappij waarin ieder ongeacht sekse, in wisselwerking met andere maatschappelijke ordeningsprincipes, zoals etniciteit, leeftijd, burgerlijke staat, validiteit en seksuele voorkeur, de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden kunnen realiseren. Kern van het emancipatiebeleid is het vergroten van de economische zelfstandigheid van vrouwen door middel van arbeidsparticipatie.

Opvallend is dat de doelstellingen van het overheidsbeleid ten aanzien van de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes zich vooral richten op de sociaal-economische dimensie. Dit is wat betreft de allochtone groeperingen in lijn met de in de bronnenstudie geconstateerde accentverschuiving van sociaal-cultureel naar sociaal-economisch integratiebeleid. Het integratiebeleid is vanaf de jaren tachtig 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. Deze ontwikkeling geldt overigens niet alleen voor het beleid ten aanzien van allochtone vrouwen, maar is kenmerkend voor het Nederlandse emancipatiebeleid in het algemeen (Ten Dam en Volman, 1995). De accentverschuiving van sociaal-cultureel naar sociaal-economisch integratiebeleid betekent ook een verandering in «wie» object van beleid is. Gold aanvankelijk *groepsgebonden* 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.

Speerpunten in de lange termijn doelstellingen ten aanzien van de sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes zijn verhoging van de arbeidsparticipatie (economische zelfstandigheid van vrouwen) en de convergentiedoelstelling op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt (gelijke kansen van vrouwen en mannen).

Mate en omvang van sociaal-economische emancipatie

De mate en omvang van de sociaal-economische emancipatie zal worden bepaald aan de hand van de mate van arbeidsparticipatie en de mate van realisatie van de convergentiedoelstelling

Arbeidsparticipatie-doelstelling

De netto arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen (in de leeftijd van 15 tot 65 jaar met een betaalde baan van meer dan 12 uur per week) is in de periode 1994 tot 2002 gestegen van 28% tot 40% (SCP/CBS, 2002).

Ondanks de forse toename blijft de achterstand ten opzichte van zowel allochtone mannen als autochtone vrouwen bestaan (zie hoofdstuk 3). De tweede generatie niet-westerse allochtone vrouwen doet het overigens aanmerkelijk beter op de arbeidsmarkt dan de eerste generatie (DCE, 2003). De arbeidsdeelname van de tweede generatie lag in 2001 op 48%. Dit percentage is vrijwel gelijk met dat van hun mannelijke leeftijdgenoten van niet-westerse herkomst. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat vooral in de leeftijdsgroepen vanaf 25 jaar de arbeidsdeelname van de tweede generatie veel hoger is dan die van de eerste generatie niet-westerse allochtonen.

We concluderen dat de doelstelling van verhoging van de arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen als zodanig succesvol is, maar dat deze over het geheel achterblijft bij die van allochtone mannen en autochtone vrouwen. De tweede generatie allochtone vrouwen hebben wel hun achterstand ten aanzien van hun mannelijke leeftijdgenoten ingelopen.

Algemeen

Gelijke kansen voor mannen en vrouwen vormt de kern van de convergentiedoelstelling van het emancipatiebeleid. Deze convergentie is in het onderwijs grotendeels gerealiseerd. De verschillen in behaald onderwijsniveau tussen vrouwen en mannen (verticale onderwijsongelijkheid) is verdwenen (Ten Dam en Vermunt, 2003: 174). Als het gaat om het Nederlandse voorgezet onderwijs maken meisjes thans vaker dan jongens hun opleiding af, doubleren minder vaak en worden minder vaak naar het speciaal onderwijs verwezen. Al met al verlopen hun schoolloopbanen voorspoediger dan die van jongens. Ook de aanvankelijke achterstand van meisjes in gemiddelde leerprestaties is thans omgezet in een lichte voorsprong (Bronnemans, Herweijer en Vogels, 2002). Van de studenten in het Nederlandse hoger onderwijs is momenteel de helft vrouw. Zowel wat betreft studierendement als studieduur zijn de prestaties van vrouwelijke studenten beter dan die van mannelijke studenten (CBS, 2002). Het realiseren van de convergentiedoelstelling heeft zich nog niet vertaald in een gelijkwaardige arbeidsmarktpositie, iets wat vooral wordt toegeschreven aan de zogeheten horizontale onderwijsongelijkheid in het voortgezet en hoger onderwijs. Daarmee wordt gedoeld op het verschil in opleidingsrichting tussen mannen en vrouwen, een verschil dat vanuit het oogpunt van arbeidsmarktkansen in het nadeel werkt van de vrouwen (Dominguez Martinez en Veenman, 2002). Alhoewel van de invoering van profielen in de bovenbouw van havo en vwo onder meer een afname van de seksespecifieke vakkenkeuze werd verwacht, heeft deze ontwikkeling niet plaatsgevonden. Wel hebben de grafische en economische opleidingen in het beroepsonderwijs te maken gehad met een toestroom van meisjes, en is er een (zeer) lichte stijging van het percentage vrouwen in het hoger onderwijs dat kiest voor een technische opleiding (zie Ten Dam en Vermunt, 2003). Op het punt van opleidingsrichting hebben allochtone studenten een duidelijk afwijkend studiekeuzepatroon: «Zij kiezen in vergelijking met autochtone studenten vaker voor economische opleidingen, terwijl opleidingen gericht op gezondheidszorg en het onderwijs er bekaaid van af komen» (Dagevos e.a.: 134).

Convergentieanalyses op basis van monitorgegevens tot 1998

Martens en Veenman (1998) en Dominguez Martinez en Veenman (2002) hebben op basis van SPVA-monitorgegevens onderzocht in hoeverre er sprake is van convergentie in de sociaal-economische positie van mannen en vrouwen uit allochtone groepen. In 1998 luidde de conclusie op basis van SPVA 1994 dat er geen sprake was van een algemene tendens naar meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen uit dezelfde allochtone groeperingen.

Op grond van een vergelijkende analyse van de SPVA-gegevens uit 1994 en 1998 concluderen Dominguez Martinez en Veenman (1998: 149) dat de gegevens «geen brede steun opleveren voor de convergentiethese. Wel wanneer het gaat om de arbeidsmarktpositie, maar veel minder wanneer het gaat om de gerealiseerde opleidingsniveaus en het functieniveau van werkenden. Dat wil niet zeggen dat jonge vrouwen uit de vier grote allochtone groepen hun positie niet weten te verbeteren. In het algemeen is dit wel het geval. Maar de mannen slagen hierin ook, en soms zelfs beter» (p.149). De onderzoekers hebben ook onderzocht of een onderscheid naar generatie een ander beeld zou opleveren. Op basis van een vergelijking van de SPVA-cijfers in 1994 en 1998 is dit voor het onderwijs niet het geval. De groep Marokkaanse jonge vrouwen vormt hierbij een uitzondering: «De succesvolle moslima's uit de media zullen dus vooral

binnen de tweede generatie van deze groepering gevonden kunnen worden» (p. 151). Ook de generatiegewijze analyse op het gebied van de arbeidsmarktpositie levert onvoldoende steun op voor de convergentiehypothese: «Uitsluitend voor wat betreft de bruto-arbeidsparticipatie is er sprake van een zodanig verbetering van de relatieve positie van vrouwen uit de tweede generatie, dat dit de hypothese steun biedt. In alle andere gevallen voor de beide overige indicatoren (werkloosheidsniveau en functieniveau) is er geen sprake van een relatieve verbetering van de positie en dus ook niet van steun voor de convergentiehypothese» (Ibidem, p. 153).

Convergentieanalyse op basis van monitorgegevens na 1998

Voor de periode na 1998 zijn er nog geen convergentieanalyses beschikbaar op basis van de SPVA-gegevens. We baseren ons daarom op de onlangs verschenen *Rapportage Minderheden 2003* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Dagevos, Gijsberts en Van Praag, 2003).

Voor wat betreft de onderwijspositie van allochtone vrouwen en mannen, wordt in deze rapportage onder andere gebruik gemaakt van gegevens van het PRIMA cohort (basisonderwijs) en het VOCL cohort (voortgezet onderwijs).

In *het basisonderwijs* hebben allochtone meisjes in het algemeen een duidelijke inhaalslag gemaakt. Ten opzichte van 1994 zijn er nauwelijks meer verschillen in de totaalscores op de Cito-toets. Een uitsplitsing naar de verschillende etnische groepen laat het volgende beeld zien. De scores van Turkse en Antilliaanse meisjes en jongens zijn nagenoeg gelijk; Surinaamse meisjes presteren beter dan Surinaamse jongens; Marokkaanse meisjes scoren lager dan Marokkaanse jongens (Dagevos e.a., 2003: 87). In alle allochtone groepen scoren jongens hoger op rekenen en wereldoriëntatie, terwijl – met uitzondering van de Marokkaanse meisjes – meisjes beter scoren op taal en informatieverwerking. De totaalscores op de Cito-toets worden weerspiegeld in de adviezen van de basisschool: tussen 1994 en 2000 zijn de adviezen die de basisschool aan allochtone leerlingen geeft steeds hoger geworden. Dit geldt ook voor allochtone meisjes: zij krijgen wederom met uitzondering van Marokkaanse meisjes – zelfs vaker een havo+-advies dan allochtone jongens (p. 89).

De achterstand die allochtone meisjes tot het midden van de jaren negentig in *het voortgezet onderwijs* hadden, is thans verdwenen. De Turkse meisjes nemen in 2001–2002 evenveel als jongens deel aan het havo/vwo; de achterstand van Marokkaanse en vooral Surinaamse meisjes is omgeslagen in een voorsprong (p. 116). Dagevos, Gijsberts en Van Praag concluderen op basis van deze gegevens dat in het voortgezet onderwijs de emancipatie van allochtone meisjes in zekere zin als voltooid beschouwd moet worden: de verhouding tussen allochtone meisjes en jongens is thans hetzelfde als de verhouding tussen autochtone meisjes en jongens. Voor Surinaamse meisjes geldt bovendien dat zij ook geen achterstand op autochtone meisjes meer hebben (2003: 117).

Het relatieve succes van allochtone meisjes is ook te zien in de uitvalpercentages. Terwijl de uitval van Turkse en Marokkaanse jonge vrouwen in 1998 nog 5 à 7 procentpunten hoger lag dan die bij de mannen, ligt de uitval in 2002 op hetzelfde niveau (Turken) of zelfs iets lager (Marokkanen) (Ibidem: 126).

Kijken we ten slotte naar *het hoger onderwijs*, dan zien we dat de instroom van Surinaamse en Antilliaanse vrouwen in het hoger beroepsonderwijs 4 à 5 procentpunten hoger ligt dan de mannen. Dit verschil is vergelijkbaar met dat tussen autochtone vrouwen en mannen. Marokkaanse vrouwen nemen iets meer deel aan het hoger beroepsonderwijs dan mannen; Turkse vrouwen iets minder (p. 134). In het wetenschappelijk

onderwijs zijn de sekseverschillen tussen allochtone vrouwen en mannen ongeveer even groot als die tussen autochtone vrouwen en mannen, met dien verstande dat de voorsprong van Surinaamse vrouwen relatief het grootst is.

We concluderen dat de convergentiedoelstelling op het terrein van onderwijs is gerealiseerd: allochtone vrouwen en meisjes hebben hun achterstand ingehaald en soms omgebogen in een voorsprong. Voor wat betreft de arbeidsmarktpositie laten de meest recente monitorgegevens met betrekking tot de netto arbeidsparticipatie zien dat er op deze belangrijke indicator van de arbeidsmarktpositie nog geen sprake is van convergentie (zie tabel 16).

Tabel 16: Verschillen in netto arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen in procenten (gegevens ontleend aan tabel 8.1 uit Dagevos e.a., 2003: 235)

	1994	1998	2002
Niet westers (totaal)	17	18	19
Turken	25	29	27
Marokkanen	16	27	29
Surinamers	14	9	9
Antillianen	19	21	14
Overig niet-westers	17	15	19
Autochtonen	30	28	23

Er is wel sprake van convergentie in netto arbeidsparticipatie onder Surinamers en Antillianen, maar bij de Turken en Marokkanen is de kloof tussen mannen en vrouwen juist groter geworden.

Ten aanzien van mogelijke convergentie met betrekking tot het beroepsniveau zijn alleen gegevens beschikbaar over het percentage werkenden dat deel uit maakt van de werkende bevolking met een beroep op elementair niveau: In welke mate slagen allochtone meisjes en vrouwen weg te komen van de onderkant van de arbeidsmarkt? De gegevens met betrekking tot deze indicator van arbeidsmarktpositie, die in hoofdstuk 3 gepresenteerd zijn, laat de afgelopen vier jaar convergentie zien bij allochtonen, waarbij allochtone vrouwen op deze indicator over het algemeen positiever scoren dan mannen.

We concluderen dat er enige steun is voor de convergentiethese op het terrein van arbeidsmarkt, al is de convergentiedoelstelling zeker nog niet op alle relevante indicatoren gerealiseerd.

Conclusie:

De mate en omvang van sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes is afgemeten aan de indicator van arbeidsparticipatie zeer beperkt. Ondanks de forse toename in arbeidsparticipatie blijft de achterstand van allochtone vrouwen en meisjes ten opzichte van zowel allochtone mannen als autochtone vrouwen bestaan.

Waar de emancipatie van autochtone vrouwen, gemeten aan de hand van de convergentiedoelstelling op het terrein van het onderwijs én de arbeidsmarkt, voltooid is, is dit bij allochtone vrouwen en meisjes alleen op het terrein van het onderwijs het geval. Voor het terrein van de arbeidsmarkt geldt dat de convergentiedoelstelling nog niet voor alle indicatoren gehaald wordt.

In de bronnenstudie (Rijkschroeff, Duyvendak en Pels, 2003) is zichtbaar gemaakt dat de overheid veel geïnvesteerd heeft in het realiseren van de beleidsdoelstelling van gelijke kansen voor allochtonen en autochtonen (evenredigheidsdoelstelling). De resultaten met betrekking tot de sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes laten zien dat er sprake is van een verhoging van de arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen en meisjes. Een analyse van de meest recente monitorgegevens laat zien dat de convergentiedoelstelling op het deelterrein van onderwijs gerealiseerd is, terwijl dit voor het deelterrein van de arbeidsmarkt nog niet of slechts ten dele het geval is.

Net als in de bronnenstudie kan de vraag naar de invloed van het overheidsbeleid niet ondubbelzinnig beantwoord worden. We achten het wel aannemelijk dat de intensieve inzet van het beleid van de rijksoverheid op het gebied van het onderwijs (met name het onderwijsachterstandenbeleid) en de arbeidsmarkt (met name Wet Samen en convenanten van de sociale partners gericht op een evenredige deelname van allochtonen aan het arbeidsproces) bijgedragen heeft aan de resultaten op het gebied van de sociaal-economische emancipatie.

5.2 Sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes

Voor het terrein van de sociaal-culturele emancipatie geldt dat er tot voor kort geen overheidsbeleid op dit terrein gevoerd is. Pas recentelijk is er sprake van overheidsbeleid met name op het gebied van herverdeling van arbeid en zorg, en op het gebied van (deels) culturele kwesties zoals hoofddoekjes, besnijdenis en huiselijk geweld.

Diversiteit

Een opvallend gegeven uit deze aanvullende studie is de sterk toegenomen diversiteit binnen de groep van «allochtone vrouwen en meisjes». In het verleden werd vooral onderscheid gemaakt op basis van herkomst-groepering en migratiegeschiedenis. Op basis daarvan kon men spreken over de vrouwen van arbeidsmigranten of gastarbeiders en de voormalig rijksgenoten. Nu in Nederland reeds een derde generatie allochtone vrouwen opgroeit, moeten we constateren dat deze «noemers» weinig zeggingskracht meer hebben. De diversiteit binnen de etnische groepen en de toename van het aantal etniciteiten is daarvoor te groot. Zo bestaat de groep «Marokkaanse vrouwen» zowel uit in Nederland geboren, hoofddoekte medicijnenstudenten, als uit in Marokko geboren, slecht Nederlands sprekende huisvrouwen. En bestaat de groep «Antilliaanse vrouwen» zowel uit vrouwen die in het kader van een studie naar Nederland zijn gekomen en thans een eigen bedrijf hebben, als uit meisjes die recentelijk met een baby naar Nederland zijn gekomen en afhankelijk zijn van een uitkering.

Vluchtelingen zijn sinds de introductie van het minderhedenbeleid doelgroep geweest, maar pas de afgelopen tien jaar zijn vluchtelingen-vrouwen – onder invloed van een snelle toename in aantal – in beeld. Ook hierbij is diversiteit het kenmerk: er zijn hoogopgeleide vrouwen die in het land van herkomst (voormalig Joegoslavië, Iran, Irak) een succesvolle carrière als arts, advocaat, etc. hebben achtergelaten, maar ook analfabete vrouwen die in Nederland een geïsoleerd bestaan leiden.

Kortom, er zijn allochtone vrouwen en meisjes met zeer diverse achtergronden, migratiegeschiedenissen, onderwijs- en arbeidservaringen, etc. Het is dan ook logisch dat het emancipatieproces voor deze vrouwen op verschillende wijzen en in een verschillend tempo verloopt. Naast een groep koplopers is er een heel groot peloton van «volgers» dat breed uitwaaiert.

Sociaal-culturele emancipatie

Onderzoeken, die gepresenteerd zijn in hoofdstuk 4, maken duidelijk dat er sprake is van een modernisering in opvattingen over emancipatie bij allochtonen. Uit de onderzoeksgegevens die in de Rapportage Minderheden 2003 gepresenteerd worden, blijkt dat allochtone vrouwen modernere opvattingen over man-vrouw rollen hebben dan de allochtone mannen. Verder zijn er relatief grote verschillen tussen generaties, waarbij de tweede generatie allochtonen beduidend modernere opvattingen heeft over man-vrouw rollen (Dagevos e.a., 2003).

Dat er zich op het terrein van de sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes een moderniseringstendens voltrekt, blijkt ook uit een recente trendanalyse (Forum, juni 2003) op basis van een aantal artikelen in dagbladen en tijdschriften over de periode 2000–2003. Volgens deze analyse is de snelle ontwikkeling van allochtone meisjes van de tweede generatie steeds meer zichtbaar. Ze maken een inhaalslag ten opzichte van hun moeders, hun broers en hun autochtone leeftijdgenootjes. De manier waarop de allochtone meisjes zich emanciperen verschilt per groep. De school is een legitieme weg naar de buitenwereld, een weg die de meisjes weten te benutten. Hun moeders stimuleren hen om hoger onderwijs te volgen, omdat zij willen dat hun dochters meer kansen krijgen dan zijzelf. De niet-gerealiseerde ambities en wensen van de Marokkaanse moeders vertalen zich niet alleen in sociale stijging, maar ook in modernere opvattingen over man-vrouw verhoudingen. Niet alleen de dochters hebben een «mentale omslag» gemaakt, maar moeders gingen hen in zekere zin voor. Turkse meisjes passen de normen en waarden van hun ouders aan de Nederlandse situatie aan. De conflicten die de meisjes thuis hebben, worden niet alléén negatief gevonden: zij maken verwachtingen en wensen over en weer duidelijker. Daardoor verloopt de emancipatie van Turkse meisjes voorzichtiger, geleidelijker en minder radicaal dan bij Marokkaanse meisjes. Turkse meisjes trouwen nog altijd jong, maar steeds meer meisjes gaan studeren en buitenshuis wonen. Antilliaanse en Surinaamse meisjes vallen vaak buiten de beschouwingen over de emancipatie van allochtone meisjes. Geëmancipeerde opvattingen en zelfstandigheid van vrouwen worden normaal gevonden binnen de Antilliaanse en Creoolse cultuur.

De emancipatoire voorsprong die allochtone meisjes aan het nemen zijn op allochtone jongens, komt ten slotte naar voren in hun opvattingen over de taakverdeling binnen het gezin en in de keuze van hun vervolgopleidingen. Zij kiezen voor opleidingen met een breder beroepsperspectief dan autochtone meisjes. Dat juist islamitische meisjes het goed doen op school hebben ze paradoxaal genoeg waarschijnlijk deels te danken aan het gebrek aan bewegingsvrijheid buitenshuis.

Beperkingen die islamitische vrouwen en meisjes in hun dagelijks leven ervaren worden overigens door henzelf gekritiseerd, waardoor zij in hun familie en eigen etnische kring vaak een leidende rol spelen in discussies over modernisering. Hierbij gaat het over fundamentele zaken als seksuele zelfbeschikking en het recht op zelfontplooiing. Deze actieve rol van vrouwen en meisjes levert soms spanningen op, omdat mannen en

jongens vaak sterker aan traditionele rolpatronen (en aan hun machtsposities) vasthouden, hetgeen kan leiden tot een geïsoleerde positie van vrouwen en meisjes.

Conclusie:

Allochtone vrouwen hebben meer geëmancipeerde opvattingen dan allochtone mannen. Er zijn geen vergelijkende gegevens bekend over de verhouding van de omvang en mate van sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen ten opzichte van de omvang en mate van sociaal-culturele emancipatie van autochtone vrouwen.

Invloed van het overheidsbeleid

Uit de bronnenstudie (Rijkschroeff, Duyvendak en Pels, 2003) is gebleken dat in de jaren tachtig het *sociaal-culturele* integratiebeleid gericht was 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. Sociaal-culturele integratie werd hier dus opgevat als een *groepsproces*. Zoals in de aanvullende bronnenstudie over minderhedenorganisaties (2003) is te zien, werd in deze beleidsperiode de ontwikkeling van zelforganisaties gefaciliteerd. Daarbij ging het zeker aanvankelijk om organisaties die op behoud van cultuur waren gericht. Bovendien zijn de organisaties feitelijk lang door mannen (van de eerste generatie) gedomineerd. Aangenomen mag worden dat een en ander een remmende invloed heeft gehad op de emancipatie en eigen ontwikkeling van vrouwen en meisjes, zeker uit islamitische kring. Eerst met de decentralisering van het beleid in de jaren negentig is meer ruimte ontstaan voor eigen organisatievorming door jongeren en vrouwen.

Ook de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes op het sociaal-culturele terrein is lang gedefinieerd in groepstermen. Bepaalde symbolen van (de gebrekkige) sociaal-culturele integratie van individuele allochtone vrouwen werden veralgemeniseerd, niet alleen naar alle allochtone vrouwen, maar soms zelfs naar *alle* allochtonen. Een voorbeeld hiervan is de hoofddoek, die door een deel van de islamitische vrouwen wordt gedragen. De hoofddoek representeert in deze redenering een gebrekkige integratie/emancipatie van een gehele bevolkingsgroep.

Zoals we echter hierboven hebben aangegeven, is niet alleen de diversiteit tussen, maar ook *binnen*, etnische groepen zo groot geworden dat niet meer kan worden gesproken over «de» emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes in het algemeen. Een overheidsbeleid dat inzet op de *individuele* verantwoordelijkheid van de burger, sluit hierop aan.

Als het gaat om de invloed van het overheidsbeleid ten aanzien van de sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes, dan kunnen we alleen spreken in termen van verwachtingen. De sociale voorzieningen in Nederland zijn steeds meer toegesneden op individuele gezinsleden, hetgeen processen van individualisering versterkt. De wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid is eveneens van belang waar het de, in fasen ingevoerde plicht tot arbeidsdeelname voor bijstandsmoeders met jonge kinderen betreft. Wat betreft de man/vrouw-verhoudingen en emancipatie zal ook de wetgeving op het terrein van de combinatie van arbeid en zorg van invloed zijn. Gezien het huidige voorzieningenniveau (mogelijkheden voor zorg/ouderschapsverlof en kinderopvang), wordt de keuze voor een voltijd baan voor vrouwen bepaald niet aangemoedigd (Den Dulk, 2001). Van een «transitionele

arbeidsmarkt» die soepele transitie tussen gezin en werk faciliteert (Schmid, 1998), is nog nauwelijks sprake. Het is te verwachten dat het huidige beleid, waarin de stimulering van deeltijdarbeid voor beide seksen en de uitbreiding van kinderopvang belangrijke speerpunten zijn, zich zal voortzetten. Deze ontwikkeling kan de sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes stimuleren.

Het stijgen van het opleidingsniveau van allochtone vrouwen en meisjes is ten slotte ook van belang voor hun sociaal-culturele emancipatie. Met een toename van inkomen en opleidingsniveau neemt het economische belang van kinderen af. Parallel aan deze ontwikkeling daalt het kindertal en winnen kinderen aan psychologische waarde: er ontstaat meer aandacht voor hun individualiteit en meer ruimte voor hun onafhankelijkheid. Over het geheel genomen speelt opleidingsniveau een grote rol in de verklaring van het belang dat aan «zelfstandig denken» in de opvoeding wordt gehecht, zowel voor allochtonen als autochtonen. In hogere milieus is de aandacht hiervoor groter. Evenals geldt voor de autochtonen, hebben meer moderne opvattingen over de rolverdeling tussen man en vrouw het sterkst ingang gevonden onder hoger opgeleiden. Vooral de hoger opgeleide Marokkaanse meisjes hebben moderne opvattingen over bijvoorbeeld het delen van de opvoeding en het huishouden met een man en het gezamenlijke kostwinnerschap (en zijn verschillen in opvattingen over emancipatie groot, ook met de hoger opgeleide Marokkaanse jongens). Op dit laatste terrein tonen autochtone meisjes zich overigens het minst modern, dus ook minder dan de Turkse meisjes die op veel andere vlakken het meest behoudend zijn (Dagevos, 2001). Niettemin blijft de bevinding dat meisjes uit verschillende groeperingen zich weinig van elkaar onderscheiden in opvattingen over de taakverdeling en dat de jongere Mediterrane vrouwen zowel in opvattingen als gedrag moderniseren, van betekenis. Zulke opvattingen blijken immers samen te hangen met de onderwijs- en arbeidsdeelname van vrouwen, waarbij aannemelijk is dat er van een tweerichtingsverkeer sprake is: opvattingen en onderwijs beïnvloeden elkaar wederzijds.

6. CONCLUSIES

Afnemend kindertal, huishoudensverdunding en het «op latere leeftijd moeder worden», zijn volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau opvallende tekenen van demografische modernisering onder allochtonen in Nederland.

Mate en omvang van emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes

In deze aanvullende bronnenstudie hebben we allereerst de mate en omvang van de sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes onderzocht, hetgeen geresulteerd heeft in de volgende conclusies:

1. De mate en omvang van sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes is beperkt, afgemeten aan de indicator van arbeidsparticipatie. Ondanks de forse toename in arbeidsparticipatie blijft de achterstand van allochtone vrouwen en meisjes ten opzichte van zowel allochtone mannen als autochtone vrouwen bestaan.
2. Waar de emancipatie van autochtone vrouwen, gemeten aan de hand van de convergentiedoelstelling op het terrein van het onderwijs en de arbeidsmarkt, voltooid is, is dit bij allochtone vrouwen en meisjes alleen op het terrein van het onderwijs het geval. Voor het terrein van de arbeidsmarkt geldt dat de convergentiedoelstelling nog niet voor alle indicatoren gehaald wordt.

In het bronnenonderzoek hebben we gewezen op het gegeven dat doelstellingenrealisatie op het ene terrein mogelijk van meer belang is dan op het andere en in dit kader hebben we het belang benadrukt van het onderwijs als sleutel voor het verder slagen van het integratieproces. Zo is bijvoorbeeld het opleidingsniveau bepalend is voor de arbeidsmarktpositie van minderheden (negatieve samenhang van opleidingsniveau met werkloosheid, tijdelijke banen en laag geschoold werk). In het verlengde hiervan mag worden aangenomen dat de realisatie van convergentiedoelstelling op het terrein van het onderwijs op termijn ook van invloed zal zijn op de realisatie van de convergentiedoelstelling op het terrein van de arbeidsmarkt.

Ten aanzien van de sociaal-culturele emancipatie luidt de conclusie dat allochtone vrouwen meer geëmancipeerde opvattingen hebben dan allochtone mannen. Er zijn hier geen vergelijkende gegevens met autochtone vrouwen beschikbaar, zodat de vraag naar de verhouding tot de mate en omvang van sociaal-culturele emancipatie bij autochtone groepen vrouwen en meisjes niet beantwoord kan worden.

Invloed van het overheidsbeleid

Net als in de bronnenstudie kan de vraag naar de invloed van het overheidsbeleid niet ondubbelzinnig beantwoord worden. We achten het wel aannemelijk dat de intensieve inzet van het beleid van de rijksoverheid op het gebied van het onderwijs (met name het onderwijsachterstandenbeleid) en de arbeidsmarkt (met name de Wet Samen en convenanten van de sociale partners gericht op een evenredige deelname van allochtonen aan het arbeidsproces) bijgedragen heeft aan de resultaten op het gebied van de sociaal-economische emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes. Aangezien er tot voor kort geen overheidsbeleid was ten aanzien van de sociaal-culturele emancipatie, moet ten aanzien van de sociaal-

culturele emancipatie de conclusie luiden dat er geen (directe) invloed is geweest van het overheidsbeleid.

Relatie tussen sociaal-economische en sociaal-culturele emancipatie

In de bronnenstudie (Rijkschroeff e.a., 2003) hebben we een recente publicatie van Odé (2002) aangehaald. 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». Ook in de Rapportage Minderheden 2003 wordt gewezen op het belang van het opleidingsniveau: «Minderheden die hoger opgeleid zijn, kennen moderner opvattingen dan minderheden met een lage opleiding. (...) Tevens is er sprake van een positieve samenhang tussen het aanhangen van moderne opvattingen en het hebben van een baan. (...) «Structurele en sociaal-culturele integratie gaan samen op, met het opleidingsniveau als stuwende kracht» (Dagevos e.a. 2003: 329). Het gegeven dat allochtone vrouwen en meisjes in de afgelopen jaren een significante inhaalslag hebben weten te maken op het terrein van het onderwijs, is daarom van wezenlijke betekenis voor hun toekomstige emancipatie.

7. LITERATUUR

Blom, S. en S. Severiens (2002). *Zelfstandig leren van autochtone en allochtone leerlingen in het studiehuis*. Amsterdam: Instituut voor de lerarenopleiding van de Universiteit van Amsterdam

Bronnemans, H. M., L. J. Herweijer en H. M. G. Vogels (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Bouw, C., Merens, A., Roukens, K., Sterkx, L. (2003). *Een ander succes. De keuzes van Marokkaanse meisjes*. Amsterdam: SISWO/SCP

Bouwmeester, M., M. Deković en H. Groenendaal (1998). *Opvoeding in Somalische vluchtelinggezinnen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Brouwer, L. (1997). *Meiden met lef. Marokkaanse en Turkse wegloopsters*. Amsterdam: VU uitgeverij.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2001). *Allochtonen in Nederland 2001*. Heerlen: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2002). *Statistisch Jaarboek*. Heerlen: CBS.

Coenen, L.. (2001). «*Word niet zoals wij!*» *De veranderende betekenis van onderwijs bij Turkse gezinnen in Nederland*. dissertatie Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Het Spinhuis.

Crul, M. (2000). *De sleutel tot succes. Over hulp, keuzes en kansen in de schoolloopbanen van Turkse en Marokkaanse jongeren van de tweede generatie*. Dissertatie UvA. Amsterdam: Het Spinhuis.

Daal, H. J. van (2001). *Het middenveld als smeltkroes*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dagevos, J. (2001). *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Dagevos, J., Odé, A., en T. Pels (1999). *Etnisch-culturele verschillen en maatschappelijke integratie van minderheden*. Rotterdam: ISEO-EUR.

Dagevos, J., Gijsberts, M., en C. van Praag (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Dam, G. T. M. ten en M. L. L. Volman (1995). Feminist research and educational policy. *Journal of Education Policy*, 10 (2), 209–220.

Dam, G. ten, en J. Vermunt (2003). De leerling. In: J. Lowyck en N. Verloop (red.), *Onderwijskunde. Een kennisbasis voor professionals* (p. 150–193). Groningen: Wolters-Noordhoff (tweede herziene druk)

Dam, G. ten, M. Volman, K. Westerbeek, P. Wolfram en G. Ledoux, m.m.v. J. Peschar. (2003). *Sociale competentie langs de meetlat. Het evalueren en*

meten van sociale competentie. Den Haag: Transferpunt Onderwijs-achterstanden.

Dieleman, A. J. en J. van der Lans (red.). (1999). *Heft in eigen handen. Zelfsturing en sociale betrokkenheid bij jongeren*. Assen: Van Gorcum.

Dieleman, A. (2000). Individualisering en ambivalentie in het bestaan van jongeren. *Pedagogiek*, 2, 91–112.

Dijk, T. van en E. Oppenhuis (2002). *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen, Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland. Aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart.

Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (2003). *Inventarisatie van het Kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Distelbrink, M. J. (1998a). *Opvoeding in Surinaams-Creoolse gezinnen in Nederland. Een eigen koers*, Assen: Van Gorcum.

Distelbrink, M. J. (1998b). Mannelijke opvoeders in Surinaams-Creoolse gezinnen in Nederland. In: F. Boer, M. Deković, J. Rispens en G. Smid (red.), *Vaders. Speciale uitgave van Kind en Adolescent (19)*, 162–169.

Distelbrink, M., (2000). *Opvoeden zonder man. De opvoeding en ontwikkeling in Creools-Surinaamse een- en tweeoudergezinnen in Nederland. Dissertatie EUR*. Assen: Van Gorcum.

Dominguez Martinez, S en Veenman, J. (2002). Convergentie in de positie van mannen en vrouwen uit allochtone groepen? In: Smeets, H. M. A. G., S. Dominguez Martinez en J. Veenman (2002). *Jaarboek minderheden 2002*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Dominguez Martinez, S., S. Groeneveld en E. Kruisbergen (2002). *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Dulk, L. den (2001). *Work-Family arrangements in organisations. A cross-national study in the Netherlands, Italy, the United Kingdom and Sweden*. Dissertatie EUR. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Eck, C. van (2001). *Door bloed gezuiverd: eerwraak bij Turken in Nederland*. Amsterdam: Prometheus.

Fennema, M., J. Tillie, A. van Heelsum, M. Berger en R. Wolff (2000). *Sociaal kapitaal en politieke participatie van etnische minderheden*. Amsterdam: IMES.

Fermin, A. (1997). *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977–1995*. Dissertatie. Amsterdam: Thela Thesis.

Forum (2003). *Trendanalyse*. Utrecht: Forum

Geense, P. (2001). *Internet in het gezin*. Amsterdam: Averroës Stichting.

Geense, P. en T. Pels (1998). *Opvoeding in Chinese gezinnen in Nederland. Een praktische benadering*. Assen: Van Gorcum.

Gelauff-Hanzon, C., C. Keune en S. Tan (1999). *Paraprofessionals: pioniers of pionnen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Göle, N. (1996). *The forbidden modern. Civilization and veiling*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Hoffman, L. W. (1987). The value of children to parents and childrearing patterns. In: Ç. Kagitçibasi (ed.), *Growth and progress in cross-cultural psychology* (pp. 159–170). Lisse: Swets & Zeitlinger.

Hooghiemstra, E. (1995). Culturele begrenzings? Het ruimtegebruik van Turkse en Marokkaanse scholieren in Nederland. *Vrije tijd en samenleving*, 33, (3–4), 29–50.

Hooghiemstra, E. (2000). Gemengd huwen en transnationaal huwen in Nederland: enkele feiten. *Migrantenstudies* 16, (4), 198–208.

Hooghiemstra, E. (2003). Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Hooghiemstra, B. T. J. en M. Niphuis-Nell (1995). *Sociale atlas van de vrouw. Deel III. Allochtone vrouwen*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Hooghiemstra, B. T. J. en J. G. F. Merens, (1999). *Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone en autochtone vrouwen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Jungbluth, P. (1998). Leerlingen in de ogen van hun leerkrachten: meer dan presteren alleen. Hoe aangepast en hoe weerbaar lijken kansarme leerlingen? *Migrantenstudies*, 14 (2), 98–115.

Kagitçibasi, Ç. (1982). Old age security value of children. *Journal of Cross-Cultural Psychology* (17), 29–42.

Kagitçibasi, Ç. (1984). Socialization in traditional society. *Journal of Cross-Cultural Psychology* (19), 145–157.

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, multi-culturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Laan-Bouma, W. van der en J. Veenman (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid. (on)evenredigheid qua onderwijs, arbeid en inkomen*. Nog niet gepubliceerd.

Martens, E. P. (1999). *Minderheden in beeld. SPVA-98*. Rotterdam: ISEO/Erasmus Universiteit Rotterdam.

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: ISEO/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Meerjaren-beleidsplan Emancipatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Nijsten, C. (1998a). *Opvoeding in Turkse gezinnen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Nijsten, C. (1998b). Taakverdeling in Turkse gezinnen. Ideeën, gedrag en beleving. In: F. Boer, M. Deković, J. Rispens en G. Smid (red.), *Vaders. Speciale uitgave van Kind en Adolescent* 19 (1), 176–187.

Nijsten, C., en T. Pels (2000). Opvoedingsdoelen. In: T. Pels (ed.), *Opvoeding en integratie. Een vergelijkende studie van recente onderzoeken naar gezinsopvoeding en pedagogische afstemming tussen gezin en school* (pp. 33–56). Assen: Van Gorcum.

Odé, A. (2002). *Ethnic-cultural and socio-economic integration in the Netherlands*. Assen: Van Gorcum.

Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.

Pels, T. (1998a). *Opvoeding in Marokkaanse gezinnen in Nederland. De creatie van een nieuw bestaan*. Assen: Van Gorcum.

Pels, T. (1998b). Vaderschap in de ogen van Marokkaanse moeders in Nederland. In: F. Boer, M. Deković, J. Rispens en G. Smid (red.), *Vaders. Speciale uitgave van Kind en Adolescent* 19 (1), 169–176.

Pels, T. (red.) (2000). *Opvoeding en integratie. Een vergelijkende studie van recente onderzoeken naar gezinsopvoeding en de pedagogische afstemming tussen gezin en school*. Assen: Van Gorcum.

Pels, T. (2001). *Selfexclusion and exclusion from participation in classroom interaction*. Paper presented at the Conference «Interaction in a multicultural classroom- Processes of inclusion and exclusion»; june 24–26 2001, Doorn/The Netherlands.

Pels, T. en A. Dieleman (2000). Opvoeding en integratie: kader van de studie. In: T. Pels (red.) (2000). *Opvoeding en integratie. Een vergelijkende studie van recente onderzoeken naar gezinsopvoeding en de pedagogische afstemming tussen gezin en school*. Assen: Van Gorcum.

Pels, T. en C. Nijsten (2000). Jongeren over hun opvoeding. In: T. Pels (red.), *Opvoeding en integratie. Een vergelijkende studie van recente onderzoeken naar gezinsopvoeding en pedagogische afstemming tussen gezin en school* (pp. 88–114). Assen: Van Gorcum.

Pels, T. en P. Vedder (1998). Vaderschap in cultureel perspectief. Een inleiding. In: F. Boer, M. Deković, J. Rispens en G. Smid (red.), *Vaders. Speciale uitgave van Kind en Adolescent* (19), 2, 133–148.

Peters, E. (1993). Moeders en dochters tussen traditie en moderniteit: de veranderde meisjes- en vrouwenbiografie. In: M. Du Bois-Reymond en J. De Jong-Gierveld (red.), *Volwassen worden. generaties toen en nu: transitie in de levensloop* (pp. 93–110). Houten/Zaventem: Bohn Stafleu van Loghum.

Phalet, K., C. van Lotringen en H. Entzinger (2000). *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*. Utrecht: ERCOMER.

Rijkschroeff, R., J. W. Duyvendak en T. Pels (2003) *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Nog niet gepubliceerd.

Schmid, G. (1998). *Enhancing gender equality by transitional labour markets*. Paris: OECD publications.

Schuyt, K. (2001). Nieuwe vormen van binding en burgerschap. In: P. Rademaker (red.), *Met het oog op 2010. De toekomst van het sociale domein, verbeeld in elf essays* (pp. 55–65). Amsterdam: De Balie.

Snel, E., en M. Stavenuiter (2002). *In de fuik. Turken en Marokkanen in de WAO*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Tesser, P. T. M. en J. Veenman (1997). *Rapportage minderheden 1997. Van School naar werk: de arbeidskansen van jongeren uit de minderheden in verband met het door hen gevolgde onderwijs*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998a). *Sociaal cultureel rapport 1998. 25 jaar sociale en culturele veranderingen*. 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).

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2000). *Emancipatiemonitor 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sunier, Th. (1996). *Islam in beweging. Turkse jongeren en Islamitische organisaties*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Tillaart, H. van den, M. Olde Monnikhof, S. van den Berg en J. Warmerdam (2000). *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS)/Katholieke Universiteit Nijmegen.

Timmerman, Ch. (1997). Turkse jonge vrouwen in België, Islam en nationalisme: onderwijs maakt het verschil. *Migrantenstudies*, jrg. 13, nr. 3, 167–188.

Uunk, W. (2000). The Cultural Integration of Immigrants in the Netherlands: A Description and Explanation of Modern Attitudes of Turks, Moroccans, Surinamese, Antilleans and the Indigenous Population». In: L. Hagendoorn, J. Veenman en W. Vollebergh (eds.), *Structural integration and cultural orientations in indigenous and non-indigenous Dutch citizens*. Aldershot: Ashgate.

Valk, H. A. G. de, I. Esveldt, K. Henkens en A. C. Liefbroer (2001). *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland. Een demografisch profiel*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Van Dale (1992). *Groot woordenboek der Nederlandse taal*. Utrecht-Antwerpen: Van Dale lexicografie.

Vedder, P. (1998). Antilliaanse vaders. In: F. Boer, M. Deković, J. Rispens en G. Smid (red.), *Vaders. Speciale uitgave van Kind en adolescent* (19) 1, 148–154.

Veenman, J. (2002). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Verkuyten, M. (1999). *Etnische identiteit: theoretische en empirische benaderingen*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Visser, J. (1997). *Non-participatie in de vrije tijd. Scriptie*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

Werdmölder, H. (1990). *Een generatie op drift. De geschiedenis van een Marokkaanse randgroep*. Arnhem: Gouda Quint.

Wolf, J., S. Nicholas, L. Hulsbosch, G. Hoogenboezem en M. van Oort (2003). *Monitor maatschappelijke opvang. Jarbericht 2003*. Utrecht: Trimbos Instituut.

**DOEL EN SAMENHANG INTEGRATIEBELEID DEELTERREIN
ONDERWIJS**

DEELRAPPORT 3

Aanvullende bronnenonderzoeken integratiebeleid

Inhoud

1	Inleiding	91
2	Doelen en uitvoering van de beleidsonderdelen	93
2.1	Nederlands als Tweede Taal	93
2.2	Onderwijs in Eigen Taal en cultuur	93
2.3	Intercultureel onderwijs	94
2.4	Beleidscontext	94
2.5	Conclusies	95
3	Samenhang en wederzijdse effecten	97
3.1	OET(C)/OALT en achterstandenbeleid	97
3.2	Intercultureel onderwijs en achterstandenbeleid	99
3.3	OET(C)/OALT en intercultureel onderwijs	100
3.4	Ten slotte: achterstand en de rol van etnisch-culturele factoren	100
4	Slotconclusies	101
5	Literatuur	103

1. INLEIDING

Uit het bronnenonderzoek (Rijkschroeff, Duyvendak en Pels, 2003) kwam naar voren dat met name op het terrein van onderwijs uiteenlopende doelen zijn nagestreefd (achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud, verbetering van inter-etnisch samenleven). Op dit terrein doet zich dan ook de vraag naar de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het integratiebeleid in versterkte mate voor. 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. In dit aanvullende bronnenonderzoek wordt getracht de vraag te beantwoorden naar de wisselwerking tussen de beleidsonderdelen op het terrein van het onderwijs. De aandacht richt zich daarbij op het specifieke integratiebeleid en op het interculturele onderwijs, dat met ingang van 1985 onderdeel is gaan uitmaken van het algemene onderwijsbeleid.

In het aanvullende bronnenonderzoek onderwijs worden de volgende vragen beantwoord:

In hoeverre hebben de verschillende beleidsonderdelen op elkaar ingewerkt?

In welke mate hebben zij elkaar versterkt?

Om tot een antwoord op deze vragen te komen is, analoog aan de systematiek die in het eerdere bronnenonderzoek is gevolgd, een overzicht samengesteld van de relevante dossiers. Dit overzicht, dat is opgenomen in bijlage 3, biedt antwoord op de volgende vragen: Welke doelen werden in de jaren zeventig, tachtig en negentig beoogd met de verschillende onderdelen van het specifieke beleid en het sinds 1985 algemene onderwijsbeleid gericht op het bevorderen van multicultureel samenleven? Hoe is aan deze doelen in de loop der tijd in de onderwijspraktijk gestalte gegeven?

Bij de beantwoording van de vragen 3 en 4 heeft de voorafgaande bronnenstudie over het onderwijs als uitgangspunt gediend. Waar nodig zijn de betreffende beleidsonderdelen nader gespecificeerd aan de hand van beleidsdocumenten. Voorts is gebruik gemaakt van de beschikbare onderzoeksliteratuur, waarbij het accent lag op de voorhanden literatuuroverzichten en evaluatiestudies. De beantwoording van de onderzoeksvragen is geschied via de volgende stappen:

- Op basis van de beleidsdocumenten is voor elke onderscheiden periode het specifieke integratiebeleid geïdentificeerd, evenals, voor de periode vanaf de jaren tachtig, het (algemene) beleid gericht op intercultureel onderwijs.
- De (*hoofd*)doelstellingen van de betreffende beleidsonderdelen zijn voor elke periode vastgesteld. Ook wijzigingen in hoofddoelstellingen zijn geregistreerd.
- Opnieuw met behulp van beleidsdocumenten zijn de *beleidsmaatregelen* in kaart gebracht die verband houden met de (hoofd)doelstellingen van het specifieke integratiebeleid en het interculturele onderwijs.
- Op grond van het beschikbare (evaluatie)onderzoek zijn voor elke periode uitspraken gedaan over de wijze waarop aan deze doelen in de onderwijspraktijk *gestalte* is gegeven.
- De uitkomsten van deze empirische analyse vormden vervolgens, naast aanvullende literatuur, de basis voor een *beschouwing* waarin een antwoord gegeven wordt op de vraag naar de wisselwerking

tussen de beleidsonderdelen en naar de mate waarin zij elkaar hebben versterkt.

In bijlage 3 wordt het specifieke beleid op het terrein van het onderwijs, evenals het interculturele onderwijs, belicht naar doelstellingen, maatregelen en de wijze waarop deze in de uitvoeringspraktijk gestalte hebben gekregen in de drie onderscheiden beleidsperioden. Het voorliggende deelrapport vat de belangrijkste bevindingen uit bijlage 3 samen, waarna beschouwingen volgen over de samenhang tussen de beleidsonderdelen en de mate waarin zij elkaar hebben versterkt. De belangrijkste conclusies hieromtrent worden in het slothoofdstuk samengevat.

2. DOELEN EN UITVOERING VAN DE BELEIDSONDERDELEN

De volgende figuur geeft een overzicht van de beleidsonderdelen binnen het geheel van het (mede) op allochtone leerlingen gerichte onderwijsbeleid in de drie onderscheiden perioden.

Figuur 1: Overzicht onderdelen integratiebeleid onderwijs

Achterstandsbeleid		(Eigen) taal- en cultuurbeleid	
Algemeen	Specifiek	Algemeen	Specifiek
'70	Onderwijsstimulering		OETC (remigratie/integratie)
'80	Onderwijsvoorrang	NT2	ICO
'90	GOA/onderwijskansen	NT2	ICO
			OALT (integratie: taalondersteuning)

Vatten we de bevindingen uit het bronnenoverzicht van bijlage 3 op hoofdlijnen samen, dan ontvouwt zich wat betreft het specifieke integratiebeleid en intercultureel onderwijs het volgende beeld.

2.1 Nederlands als Tweede Taal

Vanaf de jaren zeventig was sprake van extra facilitering van scholen voor de bestrijding van onderwijsachterstand van (allochtone) leerlingen, waarbij ook aandacht bestond voor de taalproblematiek waarmee veel van de allochtone leerlingen kampten. De aandacht voor deze problematiek bleef in de navolgende jaren een constante, maar het taalonderwijs kreeg vanaf het eind van de jaren tachtig meer nadruk en een meer systematische invulling. In deze periode ontstond het inzicht dat specifieke methoden nodig waren voor het bevorderen van het *Nederlands als Tweede Taal (NT2)*. Voordien werden de extra faciliteiten vooral aangewend voor klassenverkleining. Ook sindsdien is daarvan overigens nog bij een meerderheid van scholen sprake.

Binnen het specifieke beleidsonderdeel van het NT2 zijn in de jaren negentig veel vorderingen gemaakt, hoewel de implementatie van ontwikkelde methodieken nog te wensen overlaat. Bovendien onderkent men pas recent dat van op zichzelf staand NT2-onderwijs onvoldoende profijt te verwachten is: van een geïntegreerde taalaanpak, waarin van samenhang met het cognitieve leren en overige (vak)onderwijs sprake is, kan, zo blijkt uit onderzoek, meer resultaat worden verwacht.

Zoals de bronnenstudie van Rijkschroeff et al. (ibidem) liet zien, stimuleerde de overheid in de laatste beleidsperiode, naast een methodisch meer gestuurd NT2-onderwijs, ook de ontwikkeling van een voor- en vroegschoolse beleid ter preventie van onderwijsachterstand. Ook in dit beleid, waarin aanvankelijk gezinsgerichte projecten centraal stonden, maar de laatste jaren een accentverschuiving plaatsvindt naar het onderwijs, vormt taalontwikkeling een belangrijke component. Daarbij is bovendien sprake van een toenemende gerichtheid op de kerndoelen van het onderwijs, te weten rekenen en taal.

2.2 Onderwijs in Eigen Taal en cultuur

Het *Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur* is ontstaan op particulier initiatief: de identiteitsfunctie en het bevorderen van een soepele remigratie stond als doelstelling centraal. Bij overname van dit onderwijs

door de overheid in het begin van de jaren zeventig werden deze functies aanvankelijk gehandhaafd. Wel moest het «biculturele» onderwijs voor de «blijvers» vooral op hun integratie in het reguliere onderwijs zijn gericht. In de loop van dit decennium werd de remigratiedoelstelling afgezworen en kwam de nadruk op de identiteitsfunctie te liggen. Deze functie werd vanaf de jaren tachtig (opnieuw) in verband gebracht met integratie, maar nu in wat concreter termen: aandacht voor de eigen identiteit zou uitmonden in een positief zelfbeeld, hetgeen de inzet van kinderen in het onderwijs zou bevorderen. Ongeacht deze gewijzigde doelstellingen bleef het concrete ETC-onderwijs lang vooral in het teken van remigratie staan, terwijl dit onderwijs bovendien in de praktijk marginaal is gebleven, zowel qua facilitering, omvang, als positie binnen het onderwijs als geheel. Enige toename in de afstemming met het reguliere onderwijs, zij het dat ook die nog steeds te wensen overliet, is er wel sinds eind jaren tachtig een nieuwe doelstelling (taalondersteuning) werd geformuleerd: het leren van de eigen taal moest vooral in functie staan van het beter en sneller leren van het Nederlands en van het ondersteunen van het (vak)onderwijs. De functie van taalondersteuning is in de loop der jaren negentig gaan domineren, waarbij in de praktijk toenemend sprake is van een fusie met het NT2-onderwijs en het samenvoegen van de beschikbare middelen met die voor het onderwijsachterstandenbeleid. Recente voorstellen om de taalondersteuningscomponent daadwerkelijk naar het Onderwijs Nederlands als Tweede Taal over te hevelen zullen evenwel niet tot uitvoering komen, aangezien inmiddels besloten is de OALT-regeling af te schaffen.

2.3 Intercultureel onderwijs

Het *Intercultureel Onderwijs* ontstond medio jaren tachtig: de «C» werd uit het OETC losgekoppeld en binnen dit nieuwe beleid ondergebracht. Het gaat om algemeen beleid, bedoeld voor alle scholen, zoals ook bij wet is vastgelegd. Het doel van dit beleid is wederzijdse acculturatie, vanuit het uitgangspunt dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. In de praktijk is het ICO voornamelijk op multi-etnische scholen tot ontwikkeling gekomen. Omdat de wet geen scherpe doelen en beleidsuitwerkingen daarvan definieert, is daarbij een scala aan inhoudelijke richtingen tot stand gekomen. Vanaf de jaren negentig is de belangstelling voor ICO, mede vanwege de geringe facilitering ervan, het gebrek aan inhoudelijke richtlijnen en de toegenomen nadruk op de kerndoelen van het onderwijs, sterk afgenomen. De kwaliteitsimpuls -via projecten en onderzoek waartoe het ministerie van O&W medio jaren negentig het initiatief nam lijkt daar weinig verandering in te hebben gebracht.

2.4 Beleidscontext

Naast de genoemde ontwikkelingen in het beleid, vonden ook in bestuurlijke zin belangrijke veranderingen plaats, door een verschuiving van verantwoordelijkheden naar het regionale niveau (onderwijsvoorrangsbeleid) in de jaren tachtig en vervolgens naar het gemeentelijke niveau (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) in de late jaren negentig. Tegelijkertijd echter was vanaf het begin van de jaren negentig sprake van een toenemende programmering vanuit de landelijke overheid. Waar het beleid voorheen feitelijk veel aan het veld overliet, nam de sturing zelfs aanzienlijk toe. Dit geldt althans voor het achterstandenbeleid; voor het ICO en eigen taalonderwijs lieten de betreffende maatregelen ook sindsdien een aanzienlijke ruimte voor eigen invulling. Voor wat betreft de identiteitsfunctie van het OALT gold hierbij als expliciete legitimatie, dat

tegemeet moest worden gekomen aan de behoeften van ouders en (oudere) leerlingen en dat dus vraaggericht gewerkt moest worden. In de bronnenstudie over het integratiebeleid (Rijkschroeff et al., *ibidem*), wordt op grond van het gepresenteerde overzicht geconcludeerd dat de overheid mét de decentralisatie veel van haar sturingsmogelijkheden uit handen heeft gegeven. Voor het integratiebeleid op het gebied van het onderwijs blijkt dit dus deels minder op te gaan.

In de bronnenstudie is ook gewezen op de dominantie van het algemene beleid ten opzichte van het specifieke integratiebeleid, waardoor het onterecht zou zijn van het laatste al te hooggespannen verwachtingen te hebben. Een dergelijke conclusie laat zich ook op grond van deze studie trekken. Zo werd duidelijk dat de kwaliteit van het achterstandenbeleid afhankelijk is van de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen. Het feit, bijvoorbeeld, dat de beschikbare middelen lange tijd ongedifferentieerd werden ingezet (klassenverkleining) hield verband met het ontbreken van methoden en leermiddelen die differentiatie mogelijk maakten. Dat taalonderwijs voor achterstandskinderen, ongeacht hun herkomst, specifieke aandacht behoeft drong eveneens pas laat tot het veld door, terwijl het belang van geïntegreerd taalbeleid pas recent in het vizier komt. Ook voor het omgaan met diversiteit in cultureel opzicht lijkt nog een lange leerweg te gaan, terwijl vóór de komst van allochtone leerlingen uiteraard al van culturele verscheidenheid sprake was. De beleidscontext speelt eveneens een niet onaanzienlijke rol. Zoals Ledoux (2003: 130–134) stelt, zijn algemene ontwikkelingen in het onderwijs, zoals de toenemende toetscultuur, vaak van meer invloed dan het achterstandenbeleid. Ook krijgt dat beleid te maken met een toenemende concurrentie van andere beleidsprogramma's, zoals Weer samen naar School. De decentralisering naar gemeenten heeft voorts als neveneffect gehad dat de benodigde kennis op dit niveau opnieuw moet worden opgebouwd. Daarbij wordt het onderwijs de laatste jaren geplaagd door personeelstekort. Juist scholen met veel achterstandsproblematiek lijden aan grote mobiliteit onder leerkrachten (Inspectie van het Onderwijs 2002: 35), terwijl specifieke kwaliteitsprogramma's mede afhankelijk zijn van stabiliteit in dit opzicht.

2.5 Conclusies

Concluderend heeft het beleid naar doelstellingen (met name in het eigen taal-onderwijs) en uitvoering (alle beleidsonderdelen) belangrijke verschuivingen gekend. Zeker wat betreft het intercultureel onderwijs zijn er – door gebrek aan inhoudelijke richtlijnen – lokaal sterk uiteenlopende uitvoeringspraktijken ontstaan. In belangrijke mate gaat dit ook voor de andere beleidsonderdelen op, mede omdat de richtlijnen gedurende lange tijd aanzienlijke ruimte lieten voor eigen invulling door de scholen. Voor het eigen taal-onderwijs kan daaraan nog worden toegevoegd dat tegengestelde belangen, waarbij met name de overheid en ouders tegenover elkaar stonden, ertoe hebben bijgedragen dat doel en uitvoering weinig op elkaar aansloten. Goed beschouwd is overigens geen van de beleidsonderdelen geheel vrij geweest van het fenomeen van de richtingenstrijd: ook het achterstandenbeleid, het taalbeleid en het intercultureel onderwijs zijn alle vroeg of laat, gedurende korte of langere tijd, onderwerp geweest van heftig debat. Naast ouders en overheid, zoals het geval was bij het OETC, namen ook minderhedenskundigen, onderwijskundigen en het onderwijsveld hieraan deel. Het gebrek aan eenduidigheid in doelen én in hun uitvoering komt niet alleen omdat het

tuk voor stuk complexe terreinen behelst maar ook kan er blijkbaar over doelen en middelen zeer uiteenlopend worden gedacht.

Zoals her en der in bijlage 3 wordt aangestipt, is er ook een beduidend verschil tussen regio's en scholen in de mate waarin het achterstanden- en specifieke beleid tot uitvoering is gebracht. De grootste mate van activiteit is ontplooid op scholen in concentratiewijken, scholen met relatief veel allochtone leerlingen. Voor scholen met een kleinere allochtone of overwegend autochtone populatie geldt dat veel minder. Dit laatste wil zeggen, dat het beleid de autochtone leerlingen met achterstand veel minder heeft bereikt en in feite grotendeels «allochtonenbeleid» en «concentratiewijkenbeleid» is geworden.

Ten slotte kan geconcludeerd worden dat het eigen taal-onderwijs en het intercultureel onderwijs in de praktijk over de gehele beleidsperiode een marginale positie hadden vergeleken met het achterstandenbeleid, inclusief het specifieke NT2-beleid. De middelen waren naar verhouding gering en mede daardoor ging het veld gebukt onder tal van uitvoeringsproblemen, was het animo geringer en bleef de positie ten opzichte van het andere onderwijs in veel gevallen zwak.

De genoemde omstandigheden hebben als consequentie dat uitspraken over de wisselwerking tussen de verschillende beleidsonderdelen slechts met de nodige slagen om de arm kunnen worden gedaan. Gezien de verschuivingen in de tijd en de lokale verschillen in de uitvoeringspraktijk, kan met dergelijke uitspraken zeker geen algemene geldigheid gepretendeerd worden.

Gelet op de marginale positie van het onderwijs in de eigen taal en cultuur en van het interculturele onderwijs ten opzichte van de op het bestrijden van achterstand gerichte beleidsonderdelen, kan op voorhand al niet te veel verwacht worden van de tot stand gekomen wisselwerking. Bovendien is en blijft het integratiebeleid naar inhoud en mogelijkheden afhankelijk van het algemene beleid, en van ontwikkelingen in de beleidscontext. Ook in die zin moeten al te hoge verwachtingen van de effecten van de onderdelen van het integratiebeleid getemperd worden.

Ten slotte, in dit verband niet het minst belangrijk, is herhaaldelijk geconstateerd dat er nauwelijks systematisch onderzoek beschikbaar is dat nader inzicht verschaft in de (al dan niet beoogde) *samenhang* tussen de verschillende beleidsonderdelen. De conclusies die wij in het navolgende trekken kunnen dan ook niet meer dan tentatief van aard zijn.

3. SAMENHANG EN WEDERZIJDSE EFFECTEN

3.1 OET(C)/OALT en achterstandenbeleid

In de jaren *zeventig* is er alleen in die zin samenhang tussen beide beleidsonderdelen, dat OETC – of in de termen van die tijd: bicultureel onderwijs – onderdeel uitmaakte van het op allochtone kinderen gerichte stimuleringsbeleid. De vraag naar de feitelijke samenhang in de uitvoeringspraktijk is tamelijk eenduidig te beantwoorden: voorzover deze werd beoogd, is daarvan in de praktijk weinig terecht gekomen.

Er werd onderscheid gemaakt tussen «blijvers» en kinderen die op korte termijn zouden terugkeren. In het geval van de laatsten stond de taal en cultuur van het land van herkomst centraal; voor de eersten moest het bicultureel onderwijs gericht zijn op integratie in het Nederlandse onderwijssysteem. In feite bleef het betreffende onderwijs echter sterk in het teken van remigratie staan, vooral onder druk van de ouders, op wier particulier initiatief dit onderwijs aanvankelijk is ontstaan. Hoewel afstemming met het reguliere onderwijs door de overheid wel gepropageerd werd, is deze zeker in de beginperiode van het integratiebeleid een uiterst moeizame zaak gebleken.

In de eerste helft van de jaren *tachtig* domineerde in het integratiebeleid het beleidsmotto «integratie met behoud van identiteit». In het OETC-beleid werd de remigratiegedachte afgezworen om plaats te maken voor deze identiteitsgedachte. Wel werd daarbij een duidelijke link gelegd met integratie: kinderen zouden door aandacht voor de eigen taal en cultuur een positief zelfconcept ontwikkelen en dit zou hun onderwijskansen bevorderen. Deze veronderstelde causale samenhangen zijn nooit in onderzoek hard gemaakt, zo betoogden Lucassen en Köbben in hun overzichtsstudie van 1992. Voorzover er al een verband was, zou dat eerder omgekeerd zijn: omdat kinderen het juist vanwege taalachterstand in het Nederlands slecht doen op school, krijgen ze een negatief zelfbeeld (p. 55). Mét vele anderen, waaronder de Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs, bepleitten zij daarom meer structurele aandacht voor het Nederlands als tweede taal. Het belang van beheersing van het Nederlands voor onderwijssucces was inmiddels al wel ruimschoots bewezen. Geconcludeerd kan worden dat in deze beleidsperiode samenhang tussen beide beleidsonderdelen wel is beoogd (het aanleren van de eigen taal en cultuur zou achterstandsleerlingen een positiever zelfbeeld geven), maar dat de veronderstelling waarop deze gestoeld was in feite geen empirische grond had. Afgezien daarvan bleef in de uitvoeringspraktijk remigratie lange tijd op de voorgrond staan. In deze zin kan de veronderstelling geopperd worden dat het effect eerder tegendraads kan zijn geweest, omdat kinderen hiermee juist op terugkeer in plaats van integratie bleven georiënteerd. Ook zou de besteding van reguliere lestijd aan eigen taal-onderwijs ten koste kunnen zijn gegaan van lessen in de Nederlandse taal en rekenen; de aandacht voor de moedertaal zou afleiden van die voor het Nederlands (zie bijvoorbeeld De Jong, 1987). In hoeverre ook feitelijk van dergelijke effecten bij kinderen sprake was, is overigens nooit onderzocht.

Wel is duidelijk dat de afstemming tussen het OETC en reguliere of achterstandsonderwijs uitermate zwak bleef, zodat de kans op behalen van het beoogde effect – zo het in de praktijk al was nagestreefd – ook niet noemenswaard zou zijn geweest. Tenslotte zou van een negatief effect gesproken kunnen worden in die zin, dat het vasthouden aan de gedachte van het «zelfconcept» een meer zakelijke benadering, zoals door middel van het Nederlands als tweede taal, kan hebben tegengehouden. Deze

veronderstelling ontlenen Lucassen en Köbber (1992: 56) aan Everts en Teunissen, nota bene de inspiratoren van het OETC-onderwijs, waarvan laatstgenoemde de zelfconcept-gedachte sterk heeft gepropageerd.

Vanaf medio jaren *tachtig* en in de jaren *negentig* ontstaat voor het eigen-taalonderwijs een tweesporenbeleid: naast de identiteitsfunctie wordt de functie van taalondersteuning ten behoeve van het leren van Nederlands en van het overige onderwijs onderscheiden. Hiermee wordt dus een samenhang met het reguliere onderwijs en achterstandenbeleid op nieuwe grond beoogd, die bovendien ook meer op wetenschappelijke steun kon rekenen. Meteen moet daaraan worden toegevoegd dat deze inzichten nooit onomstreden zijn geweest, en dat er vanuit wetenschappelijke en onderwijskringen ook vele stemmen opgingen voor de «onderdompelingsmethode» en gerichte aandacht voor het leren van het Nederlands (Lucassen & Köbber, 1992: 147). Niettemin werd het pleit in deze periode beslecht ten gunste van de eerste stroming, die een overgangsmodeel voorstond waarin beheersing van de eerste taal als voorwaardelijk werd gezien voor beheersing van de tweede taal. De functie van taalondersteuning gaat in de loop der jaren ook een steeds zwaarder gewicht in de schaal leggen, zelfs zodanig dat de hiervoor bestemde gelden tegenwoordig vaak gevoegd worden bij GOA-middelen en er dus in de praktijk van een fusie van dit onderdeel van het eigen taal-onderwijs en achterstandenbeleid sprake is. Er kan dus inmiddels zowel naar doel als uitvoeringspraktijk van meer (en op onderdelen zelfs totale) samenhang gesproken worden. In de feitelijke gang van zaken blijven zich evenwel veel problemen voordoen, ook wat de afstemming tussen beleidsonderdelen betreft. Wat de beoogde positieve «transfer»-effecten van de eerste naar de tweede taal betreft is al te veel optimisme dan ook niet op zijn plaats. Zoals in bijlage 3 is vermeld, wijzen onderzoeken in de jaren tachtig en negentig uit dat het eigen taal-onderwijs geen positieve effecten heeft op onderwijsprestaties. Overigens zijn negatieve effecten van het eigen taal-onderwijs evenmin geconstateerd; beide staan naast elkaar. Voorzover OALT-onderwijs dan nog nuttig is, valt uit kleinschalig onderzoek te leren dat er mogelijke positieve effecten op de houding en motivatie van leerlingen zijn.

Is het verwachte transfer-effect van OALT niet bewezen, wel kan gesproken worden van een effect van het achterstandenbeleid op het OALT en dan wel in die zin, dat het relatieve belang van het achterstandenbeleid in de laatste beleidsperiode alleen maar verder is benadrukt. Dit heeft er toe geleid dat de «instrumentele» OALT-functie van taalondersteuning is gaan domineren en tenslotte aan het einde van de beschreven beleidsperiode steeds meer door het achterstandenbeleid is geïncorporeerd.

De identiteitsfunctie van het eigen taal-onderwijs bleef intussen deels behouden, zij het dat het relatieve belang ervan afnam en dat dit aspect van het eigen taal-onderwijs inmiddels buiten de reguliere lessen vorm krijgt. Vaak valt het ook niet meer onder beheer van de scholen maar onder dat van andere (zelf)organisaties. Op te merken is hierbij dat het eigen taal-onderwijs op particulier initiatief niet verdwenen is, naast het vanuit de scholen geregelde onderwijs op dit terrein. In feite is hier dus van twee gescheiden sporen sprake. Dit aspect van OALT, dat inmiddels «cultuureducatie» is gaan heten, heeft met het overige onderwijs weinig meer van doen. In de landelijke beleidskaders van de jaren tachtig en negentig gaat het om een «zelfstandige functie», waarbij uitdrukkelijk gehecht wordt aan het tegemoetkomen aan de behoeften van ouders en (oudere) leerlingen.

Geconcludeerd kan worden dat in de laatste beleidsperiode geen samenhang tussen de identiteitsfunctie van het OALT en het achterstandenbeleid is beoogd. Gezien de structurele problemen waarmee de «cultuureducatie» binnen OALT kampt, het geringe animo dat ervoor bestaat en het feit dat het om lessen buiten schooltijd en deels ook buiten verantwoordelijkheid van het onderwijs gaat, is er ook weinig reden om samenhang met en effecten van dit beleidsonderdeel op het achterstandenbeleid te verwachten in de uitvoeringspraktijk. Bovendien betreft het hier het enige beleidsonderdeel waarin sinds de decentralisatie ook expliciet vraaggericht werken wordt nagestreefd. Het zou daarmee in tegenspraak zijn om specifieke samenhangen met ander beleid te verwachten. Hoogstens valt enig effect op de motivatie van leerlingen niet geheel uit te sluiten. Tenslotte moet, over de gehele periode terugkijkend, nog de kanttekening worden gemaakt dat het eigen taal-onderwijs in de meerderheid van de scholen over de gehele periode een marginale positie heeft ingenomen. De onderdompeling in het reguliere onderwijs en de Nederlandse taal is de gangbare praktijk voor de grote meerderheid van allochtone kinderen.

3.2 Intercultureel onderwijs en achterstandenbeleid

Intercultureel onderwijs (ICO) is bij wet aangewezen als vormingsonderwijs voor «alle» leerlingen. In het hierop gerichte beleid is geen samenhang met achterstandenbeleid beoogd noch met het eigen taal-onderwijs. Het intercultureel onderwijs ontstond juist door loskoppeling van het cultuurelement uit het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur. In de uitvoeringspraktijk, die vanwege het gebrek aan richtlijnen lokaal sterk uiteen is gaan lopen, is echter soms wel een verband gelegd. Met name anti-racisme- en antidiscriminatiebeleid zouden indirect kunnen bijdragen aan verbetering van de onderwijspositie en -prestaties van allochtone leerlingen, omdat dergelijk beleid zou leiden tot verbetering van het sociale klimaat. In de jaren negentig is op grond van een van de weinige systematische onderzoeken naar inhoudelijke ontwikkelingen op dit beleidsterrein een culturalistische en pluralistische benadering onderscheiden (Ledoux et al., 2000). De laatstgenoemde benadering richt zich op het realiseren van een positief klimaat, waarin groepsleden goed met elkaar omgaan en ieder individu geaccepteerd en gerespecteerd wordt. Min of meer impliciet leeft daarbij de veronderstelling dat het zelfbeeld van de leerlingen in achterstandssituaties opgekrikt zou worden door intercultureel onderwijs.

Volgens Leeman, een van de auteurs van voornoemd onderzoek, zou deze benadering van intercultureel onderwijs daarom kunnen aansluiten bij de andere beleidsinitiatieven, zoals achterstandsbestrijding. Die samenhang is evenwel in Nederland nooit expliciet uitgewerkt. De voornoemde veronderstelling over de effecten van het beleid is nooit onderzocht, en de theoretische onderbouwing ervan lijkt niet sterk (mondelijke mededeling, 13-06-2003).

Omgekeerd zou verondersteld kunnen worden dat de benadering waarin cultuur(verschil) centraal staat het risico in zich bergt om allochtone leerlingen vast te pinnen op een folkloristische of statische representatie van hun cultuur. Negatieve effecten daarvan op het zelfbeeld van leerlingen zijn niet uit te sluiten. Opnieuw ontbreekt het onderzoek om deze veronderstellingen op hun waarde te toetsen.

3.3 OET(C)/OALT en intercultureel onderwijs

In de loop van de jaren tachtig werd de taalcomponent van het Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur de hoofdzaak, en werd de cultuurcomponent – conform de ontwikkeling in het minderhedenbeleid in het algemeen – ondergebracht bij het intercultureel onderwijs. De identiteitsfunctie van het eigen taal-onderwijs bleef evenwel ook daar deels gehandhaafd. Bij de voortzetting van dit OET-onderwijs onder de noemer van Onderwijs in Allochtone Levende Talen vanaf de jaren negentig kreeg deze functie de benaming «cultuureducatie». Hoewel de vraag naar de verhouding tussen enerzijds de ondersteuning van de identiteit middels het eigen taal-onderwijs en de cultuureducatie binnen het OALT-onderwijs en anderzijds het intercultureel onderwijs zeer relevant is, is deze in de beleidsdocumenten niet aan de orde gesteld.

Geconcludeerd kan worden dat samenhang blijkbaar niet is beoogd. De feitelijke samenhang – of het ontbreken daarvan – tussen deze beleids-onderdelen, is ook geen onderwerp geweest van onderzoek. Aangezien de eigen cultuur, respectievelijk cultuurverschillen, in beide beleids-onderdelen aandacht (kunnen) krijgen, en het niet uitgesloten is dat zich naast een positieve «transfer» ook spanningen en dilemma's voor (allochtone) leerlingen kunnen voordoen in beide onderdelen van het onderwijs, mag dit een opmerkelijke omissie worden genoemd.

3.4 Ten slotte: achterstand en de rol van etnisch-culturele factoren

Als de belangrijkste factoren die met onderwijsachterstand in verband staan, worden in de literatuur genoemd: de mate waarin ouders en kinderen zich positief dan wel negatief op Nederland en het Nederlandse onderwijs oriënteren en daarin materieel en door middel van ondersteuning van hun kinderen investeren; de beschikbare bagage aan kennis, vaardigheden en gebruiken en de wijze waarop deze door ouders in hun opvoeding en ondersteuning van kinderen, evenals door kinderen (leerstijl) worden ingezet; de receptie in het onderwijs, bijvoorbeeld de mate van negatieve beeldvorming, discriminatie en pesten, en de wijze waarop ouders en kinderen op ervaren uitsluiting reageren; en tenslotte uiteraard de kwaliteit en effectiviteit van het onderwijs zelf, waarbij ook factoren als het sociale klimaat en de leerkrachtverwachtingen van (allochtone) leerlingen een rol kunnen spelen (Ten Dam, 1995; Distelbrink & Pels, 1996; Dagevos, Odé & Pels, 1999). Het belang van deze variabelen is inmiddels onomstreden; over hun relatieve gewicht wordt getwist. Deels hebben zij in het achterstandenbeleid hun plaats gekregen, bijvoorbeeld via het voor- en voerschoolse beleid en NT2-beleid. Ook elementen van intercultureel onderwijs kunnen in dit verband worden genoemd, voor zover zij gericht zijn op het creëren van een positief schoolklimaat. Zoals onderzoek uitwijst, kunnen deze effecten naar etnische (sub)groep sterk uiteenlopen (zie bijvoorbeeld Emmelot en Van Schooten, 2003; Ten Dam, *ibid.*; Pels en Veenman, 1996). Daaraan kan worden toegevoegd, dat het zeker ook (interactie)processen tussen gezin en school zijn die de aandacht behoeven. In- en uitsluitingsprocessen in het onderwijs komen juist in interactie met buitenschoolse factoren tot stand (zie ook Emmelot en Van Schooten, 2003; Veenman, 1996). Dit, terwijl binnen het achterstandenbeleid de tendens bestaat om de aandacht weer meer exclusief op het onderwijs te richten, zoals ook in de Bronnenstudie is opgemerkt. Naast de samenhang tussen de verschillende beleids-onderdelen, verdient die tussen het gezin en de school dan ook blijvende aandacht.

4. SLOTCONCLUSIES

Dit deel van het aanvullende bronnenonderzoek had tot doel de volgende vragen te beantwoorden:

- In hoeverre hebben de verschillende beleidsonderdelen op elkaar ingewerkt?
- In welke mate hebben zij elkaar versterkt?
Ter beantwoording van deze vragen werd een aanvullend overzicht gemaakt van relevante beleidsdocumenten, evenals van beschikbare literatuuroverzichten en evaluatiestudies. Het resultaat van deze werkzaamheden is vervat in bijlage 3. Het voorliggende deelrapport omvat een samenvatting en beschouwing betreffende de twee voornoemde vragen. Ten aanzien van deze vragen kan nu samenvattend het volgende worden geconcludeerd.

Van het eigen taal-onderwijs werd aanvankelijk verwacht dat het leerlingen zou ondersteunen in de ontwikkeling van een positief zelfconcept, hetgeen hun onderwijskansen zou bevorderen. Dit verband is evenwel nooit hard gemaakt in onderzoek. Op den duur stonden critici op die wezen op mogelijke tegendraadse effecten, met name vanwege het feit dat in dit onderwijs nog verbazingwekkend lang de remigratiegedachte doorklonk. Ook zou het sterke accent op de identiteitsfunctie de ontwikkeling van een meer zakelijke, op stimulering van taalvaardigheden in het Nederlands gerichte, aanpak in het integratiebeleid hebben belemmerd. Ook deze veronderstellingen zijn echter niet door middel van onderzoek gestaafd.

Vanaf eind jaren tachtig is geen samenhang meer beoogd tussen de identiteitsfunctie, die verder vorm kreeg onder de noemer van cultuureducatie, en het achterstandenbeleid. Cultuureducatie werd een zelfstandige functie, gericht op de behoeften van ouders en leerlingen. Wel werd expliciet samenhang met het achterstandenbeleid beoogd middels de (nieuwe) functie van taalondersteuning, en feitelijk werd de samenhang ook sterker doordat de functie van taalondersteuning het eigen taal-onderwijs ging domineren. Afstemming tussen deze component en het andere onderwijs bleef in de uitvoeringspraktijk echter een groot knelpunt, mede door de marginale positie van het eigen taal-onderwijs. Positieve effecten op de Nederlandse taalontwikkeling of onderwijsprestaties door het leren van de «eigen» taal zijn nooit bewezen, evenmin overigens als negatieve effecten.

Tussen het intercultureel onderwijs en het achterstandenbeleid is door de overheid geen samenhang beoogd. Wel is soms in de uitvoeringspraktijk van het intercultureel onderwijs een verband gelegd met het achterstandenbeleid. Bepaalde ICO-onderdelen zouden kunnen bijdragen aan een positief zelfbeeld en/of schoolklimaat en daarmee aan de onderwijskansen van allochtone leerlingen. Dit argument vertoont gelijkenis met het argument waarmee het eigen taal-onderwijs lang gelegitimeerd werd. Ook hier geldt evenwel dat veronderstelde samenhangen niet expliciet zijn uitgewerkt, noch zijn onderzocht.

De verhouding tussen het intercultureel onderwijs en eigen taal-onderwijs, met name de identiteitsfunctie daarvan, is evenmin onderwerp van beleidsaandacht en onderzoek geweest, noch het effect ervan op leerlingen. Dit wekt bevreemding, aangezien beide beleidsonderdelen (deels) een culturele component kenden, waarbij verschillen in uitgangspunten en benadering niet zijn uit te sluiten.

Voor het achterstandenbeleid bestaat er nog een relevante samenhang, namelijk die tussen twee systemen die beide – en juist in hun wisselwerking – onderwijsprestaties bepalen, en wel het gezin en de school. In

feite is het achterstandenbeleid in de loop der tijd tamelijk exclusief gericht geweest op één van beide systemen. Samenhang is vooral beoogd door ouders als hulpbron bij het onderwijs aan hun kinderen te betrekken en minder door wisselwerking tussen de thuis- en school-situatie tot stand te brengen.

Samenvattend kan gesteld worden dat, voor zover al samenhang is beoogd, deze slechts zeer gedeeltelijk is gerealiseerd. Dit geldt met name de relatie tussen de functie van taalondersteuning, die in het laatste decennium het eigen taal-onderwijs is gaan domineren, en het overige Nederlandstalige onderwijs. De beoogde effecten op de onderwijsprestaties lijken evenwel niet of nauwelijks gehaald.

Andere vanuit het beleid of de uitvoeringspraktijk veronderstelde verbanden, zoals die tussen verbetering van het zelfbeeld via het intercultureel onderwijs en eigen taal-onderwijs, zijn minder of niet in heldere doelstellingen uitgewerkt. Voorts zijn ook hier weinig verbanden empirisch hard gemaakt. Zij zijn ofwel niet onderzocht, ofwel onderzocht maar zonder dat verbanden, positief dan wel negatief, konden worden bewezen.

Tenslotte is opgemerkt dat al te hoge verwachtingen betreffende de samenhang, afstemming en wederzijdse effecten van de beleidsonderdelen ook niet gerechtvaardigd zouden zijn. Verschuivingen van doelen en maatregelen in de tijd, tegengestelde visies en belangen, verschil in bereik van beleid tussen regio's, de permanente marginale positie van het eigen taal-onderwijs en intercultureel onderwijs ten opzichte van het achterstandenbeleid, evenals de relatief grote invloed van algemeen beleid en de bredere beleidscontext ten opzichte van het integratiebeleid in zijn geheel: het zijn alle factoren die van invloed zijn op de verschillende onderdelen van het integratiebeleid op het deelterrein van het onderwijs. Dit alles laat onverlet dat het onderwijsbeleid wel steeds consequent gericht is geweest op het bestrijden van achterstanden van allochtone leerlingen, en dat met name de jongere generaties op het punt van evenredigheid de laatste jaren gunstige ontwikkelingen laten zien, zoals naar voren komt uit deelrapport 1 van dit aanvullende bronnenonderzoek.

5. LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (1999). *Nota «Integratiebeleid etnische minderheden»*. (Tweede Kamer 1998–1999 26 426, nr. 2.) Den Haag: SDU.
- Cummins, J. (1984). *Bilingualism and special education. Issues in assessment pedagogy*. Cleveland: Multi-lingual Matters Ltd.
- Dagevos, J., A. Odé en T. Pels (1999). *Etnisch-culturele verschillen en maatschappelijke integratie van minderheden*. Rotterdam: ISEO/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dam, G. ten (1995). Dropout from adult education. *International Journal of Lifelong Education*, 14,1.
- Dam, G. ten en J. Vermunt (2003). 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 en K. Westerbeek, e.a. (2003). *Sociale competentie langs de meetlat. Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstand*. Den Haag: Transferpunt Onderwijsachterstanden.
- Distelbrink, M. en T. Pels (1996). De ontwikkeling van de etnisch-culturele positie. In: J. Veenman (Ed.), *Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland*, pp. 105–133. Assen: Van Gorcum.
- Driessen, G. en G. van der Werf (1992). *Het functioneren van het voortgezet onderwijs. De positie van leerlingen in het eerste leerjaar*. Nijmegen/Groningen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (ITS)-Katholieke Universiteit Nijmegen/RION.
- Driessen, G., en J. Bezemer (1999). *Islamitisch basisonderwijs. Schipperen tussen identiteit en kwaliteit*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (ITS).
- Driessen, G. (2001). Een concert of liever een voetbalwedstrijd. *Didactief & School*, 31(1–2), 38–39.
- Eldering, L en P. Vedder (1992). *Opstap. Een opstap naar meer schoolsucces*. 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. (1987). *Voorbij de grenzen van onderwijs in eigen taal en cultuur*. Den Haag; SVO.
- 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.
- Fase, W. en H. Kleijer (Red.) (1996). Onderwijs en Etniciteit, special issue *Sociologische Gids*, maart/april.

Fase, W., S. C. A. Kole, C. A. G. M. van Paridon en V. Vlug (1990) *Vorm geven aan intercultureel onderwijs*. de Lier: ABC.

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.

Inspectie van het Onderwijs. (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs

Jong, M. J. de (1987). *Herkomst, kennis en kansen. Allochtone en autochtone leerlingen tijdens de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs*. Lisse: Swets & Zeitlinger.

Ledoux, G. (1998). Multiperspectiviteit op de basisschool. De visie op intercultureel onderwijs. *Migrantenstudies*, 14(2), 83–98.

Ledoux, G., Y. Leeman, T. Moerkamp, M. Robijns (2000). *Ervaringen met intercultureel leren in het onderwijs. Evaluatie van het project Intercultureel Leren in de Klas*. Amsterdam: SCO.

Ledoux, G. en Y. Leeman (2001) Komt de multiculturele samenleving er vanzelf? Intercultureel leren in het onderwijs. *Vernieuwing*, 60(2), pp 3–5.

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/Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (ITS).

Leeman, Y. en K. Phalet (Red.) (1998). Onderwijs en multiculturaliteit, themanummer *Migrantenstudies*, jrg. 14, nr.2.

Lucassen, L. en A. Köbben (1992). *Het Partiële Gelijk. Controverses over het onderwijs in egen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951–1991)*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitinger

Meijnen, G.W. (red.) (1998). *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

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. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Meijnen, G. W. (2003). Overzichtsrapport *Onderwijs in de Eigen Taal als onderdeel van een geïntegreerd talenonderwijs*, notitie van de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, z.p., 1990.

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 (Onderwijs-voorrangswet)*. (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 (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 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 Onderwijs en Wetenschappen en Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1993). *Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993–1997*. Den Haag: SDU.

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.

Nijsten, C. (1998). *Opvoeding in Turkse gezinnen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

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.

Overmaat, M. en G. Ledoux (2001). Een zoektocht naar succesfactoren op zwarte basisscholen. *Pedagogiek*, jrg. 21, nr. 4, 359–372.

Pels, T. (1991). *Marokkaanse kleuters en hun culturele kapitaal: Opvoeden en leren in het gezin en op school*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

Pels, T. (1998). *Opvoeding in Marokkaanse gezinnen in Nederland. De creatie van een nieuw bestaan*. Assen: Van Gorcum.

Pels, T. en J. Veenman (1996). Onderwijsachterstanden bij allochtone kinderen: het ontbrekende onderzoek. *Sociologische Gids*, jrg. 18, nr. 2, 131–146.

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. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1993, nr. 253.

Rijkschroeff, R., Duyvendak, J. W., Pels, T. (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. (nog niet gepubliceerd)

Schonewille, B., J. Klopogge en A. van der Leij (2000). *Kaleidoscoop en Piramide*. Utrecht: Sardes.

Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen (1984) *Beleidsnota intercultureel onderwijs* (Tweede Kamder 1984–1985, 18 709, nrs. 1–2. Den Haag: Staatsuitgeverij.

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: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (ITS)-Katholieke Universiteit Nijmegen.

Teunissen, J. (1988). *Etnische relaties in het basisonderwijs: «Witte» en «zwarte» scholen in de grote steden*. Wageningen: z.u.

Tuijl, C., van (2001). *Effecten van Opstap Opnieuw*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Turkenburg, M. (2002). *Taal Lokaal. Gemeentelijk beleid OALT*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

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. (1999). De problematische aansluiting tussen opvoeding en onderwijs. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, jrg. 38, nr. 7–8, 303–319.

Veld, Th. (2002). Onderwijs. In: J. Veenman, *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 55–85.

Vedder, P. en J. Kloprogge (2001). *Onderwijskansen op tafel. Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstand: wat zeggen de onderzoekers*. Z.p.: PMPO.

Vedder, P. (1993). *Intercultureel onderwijs vanuit psychologisch perspectief*. Leiden: ICP/Rijksuniversiteit Leiden.

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.

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1989). *Allochtonenbeleid 1989*. Den Haag: SDU. (Rapporten aan de Regering; 36).

ZELFORGANISATIES VAN MIGRANTEN

DEELRAPPORT 4

Aanvullende bronnenonderzoeken integratiebeleid

Inhoud

1	Inleiding	110
2	De functie van zelforganisaties van minderheden	116
2.1	Inleiding	116
2.2	De betekenis van integratie	116
2.3	Zelforganisaties, een brug naar de samenleving?	119
2.4	De politieke gelegenheidsstructuur	122
3	Overheidsbeleid ten aanzien van zelforganisaties	127
3.1	Inleiding	127
3.2	De jaren zeventig en de daaraan voorafgaande periode	127
3.3	De jaren tachtig	129
3.4	De jaren negentig	132
4	Ontwikkelingen en strategieën van zelforganisaties	137
4.1	Inleiding	137
4.2	De jaren zeventig en de daaraan voorafgaande periode	137
4.3	De jaren tachtig	142
4.4	De jaren negentig	145
5	Conclusies	149
6	Literatuur	158

1. INLEIDING

Dit rapport behandelt de door de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid geformuleerde onderzoeksvragen van het aanvullende onderzoek naar zelforganisaties. Deze onderzoeksvragen luiden oorspronkelijk als volgt:

- Hoe functioneren zelforganisaties, welzijnsorganisaties en belangenorganisaties (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) en wat is hun rol?
- In hoeverre heeft de overheid hierbij een bevorderende of belemmerende rol (gehad)?

In overleg met de commissie heeft het Verwey-Jonker Instituut deze vragen als volgt nader uitgewerkt:

- Wat is de rol van de (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) zelforganisaties van minderheden?
- Welke doelstellingen hebben zelforganisaties van minderheden nagestreefd gedurende de drie onderscheiden fasen van het minderhedenbeleid?
- In hoeverre sluiten deze doelstellingen aan bij (veranderingen in) het integratiebeleid van de overheid?
- Wat is de rol van zelforganisaties geweest bij de integratie van minderheden in Nederland? In hoeverre hebben zij hun achterban in staat gesteld om contacten buiten de eigen groep te leggen («bridging») en/of hebben zij vooral een rol gespeeld in de versterking van de interne banden tussen leden van de achterban («bonding»)? Welke rol c.q. betekenis hebben deze organisaties gehad voor leden van hun achterban?
- Op welke wijze, onder welke voorwaarden en met welke effecten heeft de overheid de zelforganisaties van minderheden gestimuleerd dan wel belemmerd? Heeft het beleid van de overheid effect gehad op de basis waarop migranten zich organiseerden (op basis van een etnische, politieke, sociale, culturele en/of religieuze identiteit)? Heeft de overheid voorwaarden gesteld aan subsidiëring, bijvoorbeeld aan de deelname van vrouwen en andere groepen binnen zelforganisaties? Zo ja, met welk effect op het functioneren van deze organisaties?
- In welke mate en op welke manier hebben veranderingen in de opvattingen van het beleid (van categoriaal naar algemeen, van een groeps- naar een individuele aanpak) ook geleid tot een effectief andere politiek met betrekking tot met name zelforganisaties (gelet op de paradox dat (vertegenwoordigers van) zelforganisaties en belangengroepen van migranten enerzijds een minder centrale positie in het integratiebeleid hebben gekregen maar anderzijds veelvuldig door de politiek worden benaderd in tijden van mogelijk oplopende etnische spanningen)?

In deze deelstudie formuleren we antwoorden op de vragen, waarbij we voor een uitgebreide beantwoording van met name de tweede en derde «uitwerkingsvraag» verwijzen naar de bij deze deelstudie horende bijlage 4.

In de afgelopen decennia is de betekenis die door de politiek aan zelforganisaties wordt toegekend veranderd. Uit de Bronnenstudie (Rijk-schroeff, Duyvendak en Pels, 2003) kan worden opgemaakt dat in de jaren van het categoriaal beleid en het minderhedenbeleid (de jaren zeventig en tachtig) gedacht werd dat in de eigen organisatie «kracht» kon worden opgedaan om vervolgens beter in de Nederlandse samenleving te

integreren. In de jaren negentig, met de opkomst van het integratiebeleid, heeft een andere opvatting over zelforganisatie aan populariteit gewonnen: de organisatie in eigen kring zou ten koste gaan van de integratie in de Nederlands samenleving. Hoe groter de oriëntatie op de zelforganisatie, hoe kleiner de interesse in en toenadering tot de Nederlandse cultuur en Nederlandse organisaties.

Deze verschuiving hangt samen met in de loop van tijd wisselende definities van integratie. Concreet: indien het «jezelf thuis voelen» een belangrijk aspect van integratie wordt geacht, dan spelen zelforganisaties een vanzelfsprekender rol dan wanneer integratie wordt opgevat als «het hebben van contacten met autochtonen». De vraag of zelforganisaties een «bastion» of een «bindmiddel» zijn (Penninx en Schrover, 2001) kan dan ook alleen worden beantwoord als duidelijk is wat, op een bepaald moment, onder integratie wordt verstaan.

Maar zelfs bij een heldere definiëring is het niet eenvoudig om een eenduidig antwoord op de gestelde vragen te geven. Wél is het mogelijk – zowel conceptueel als empirisch – zichtbaar te maken hoe de opvattingen over integratie, overheidsbeleid en strategieën van minderheden in de afgelopen dertig jaar op elkaar hebben ingewerkt. Dat zullen we in de komende hoofdstukken dan ook doen. Daarmee streven we ernaar materiaal te leveren om de beleidsvisie op de functie van zelforganisaties opnieuw te formuleren. Dat lijkt van belang, al was het maar omdat enerzijds sprake is van een minder centrale positie van zelforganisaties in het beleid terwijl anderzijds een toenemend beroep op vertegenwoordigers en organisaties van minderheden wordt gedaan «om de spanningen binnen de perken te houden» (zie bovenstaande vraagstelling). In dit inleidende hoofdstuk zullen we een aantal *termen* en *concepten* verkennen die centraal staan in de bovengenoemde vragen. In hoofdstuk twee presenteren we het kader waarbinnen de daaropvolgende empirische hoofdstukken geplaatst kunnen worden. In hoofdstuk 3 staat daarbij het gevoerde overheidsbeleid centraal; in hoofdstuk 4 de strategieën die organisaties van minderheden ontwikkelden. In hoofdstuk 5 ronden we af met conclusies met betrekking tot de hierboven geformuleerde onderzoeksvragen.

Zelforganisaties: waarom, waarop, waartoe?

In de ontwikkeling van het integratiebeleid is veelvuldig en hartstochtelijk gediscussieerd over de mogelijke bijdrage van zelforganisaties aan het integratieproces. Deze bijdrage zou op twee manieren kunnen plaatsvinden. In de eerste plaats zouden *individuen* binnen dergelijke organisaties zelfvertrouwen kunnen opdoen en competenties («sociaal kapitaal») ontwikkelen die het mogelijk zouden maken om (beter) in de Nederlandse samenleving te functioneren. Dat was de gangbare gedachte achter het «sterk» worden in eigen kring. In de tweede plaats zouden de *organisaties* zelf een rol kunnen spelen in het integratieproces, waarbij ze vooruit konden lopen op hun achterban.

Bij integratieprocessen gaat het (...) niet alleen, en misschien zelfs wel niet primair om individuen. Organisaties kunnen eveneens een belangrijke rol spelen en de functies van die organisaties in het integratieproces kunnen in de verschillende stadia van het vestigingsproces verschillen. In de allereerste fase vervullen zij voor individuele immigranten vooral een functie in het tegengaan van desintegratieverschijnselen: ze bieden de zekerheid van een vertrouwde omgeving. (...) Organisaties kunnen geïntegreerd zijn, terwijl (een groot deel van) hun achterban dat op individueel niveau (nog) niet is. In latere

De vraagstelling van dit onderzoek maakt dat we niet zozeer geïnteresseerd zijn in de lotgevallen van organisaties als zodanig maar in de vraag of zij behulpzaam zijn (geweest) bij de integratie van hun *individuele leden*. *Het gaat ons om de wisselwerking tussen zelforganisaties en nieuwkomers.*

Hierbij is het van belang om onderscheid te maken tussen typen organisaties; de ene organisatie de andere niet. We stellen de volgende ideaaltypische afbakening voor:

1. *Identiteitsgerichte zelforganisaties*: organisaties van (meestal) vrijwilligers uit eigen kring die primair een interne functie vervullen ten behoeve van ondersteuning, vertrouwde en geborgenheid (bijvoorbeeld een Marokkaanse moskeevereniging, een Turkse voetbalclub, een Surinaamse studentenvereniging);
2. *Instrumentele zelforganisaties*: organisaties van (meestal) vrijwilligers die vooral een externe rol vervullen in de behartiging van de belangen van de minderheidsgroepen;
3. *Categoriale welzijnsinstellingen* (aanvankelijk «de stichtingen»): organisaties van merendeels professionals met een diverse achtergrond die zowel aan opvang als belangenbehartiging doen.

De eerste twee kunnen samenvattend minderhedenorganisaties worden genoemd.

Waarom migranten zich in eigen kring organiseren wisselt in de loop van de tijd, mede in relatie tot het integratieproces in het land van aankomst. De betekenis van zelforganisaties voor de leden verschuift. Een grote mate van afhankelijkheid wordt in de loop van de tijd vaak ingewisseld voor een vrijblijvende band. Juist hoogopgeleide en goed geïntegreerde migranten voelen zich soms weinig verwant met dergelijke organisaties; zij vervullen voor hen in dat geval geen functie meer. Dit betekent echter nog niet dat naarmate het integratieproces vordert, alle zelforganisaties verdwijnen. Dit geldt vaak wel voor instrumentele zelforganisaties (die hun functie dan naar behoren hebben vervuld) maar minder voor de identiteitsgerichte organisaties.

Deze laatste categorie zelforganisaties blijkt voor sommigen een blijvende rol te vervullen. Het gaat in dit geval om subculturele organisaties, terwijl het bij instrumentele zelforganisaties om belangengroepen gaat (Duyvendak et al. 1992, Kriesi et al. 1995, Sunier et al. 2001). Uit onderzoek naar allerlei minderheden is bekend dat de behoefte aan het verpozen onder elkaar, op basis van onderlinge affiniteit, niet noodzakelijkerwijs afneemt bij grotere integratie of bij afname van uitsluiting en discriminatie. In dit verband kan een parallel met bijvoorbeeld de emancipatiebeweging van homoseksuelen verhelderend werken: met de afname van discriminatie blijkt de rol van een «instrumentele» zelforganisatie als het COC zo goed als uitgespeeld, maar de subcultuur, de identiteitsgerichte zelforganisaties, blijken te bloeien (Duyvendak 1994).

Per saldo zal het totaal aantal zelforganisaties (identiteitsgericht én instrumenteel) in de loop van de tijd overigens wel degelijk vaak afnemen. Op basis van de theorie van de organisatie-ecologie (Hannan en Freeman, 1989) kan worden verondersteld «dat vanaf het moment van aankomst van een migrantengroep er een omgekeerd U-vormig verband bestaat:

aanvankelijk zijn er weinig organisaties, dan komen er steeds meer en daarna loopt het aantal weer terug (...) De vluchtelingenorganisaties bevinden zich in deze eerste fase van groei; hun aantal zal zeker verder groeien. Het lijkt erop dat de Turkse en Marokkaanse organisaties zich in de piekfase bevinden en dat Surinaamse en Molukse organisaties over de piek heen zijn.» (Van Heelsum, 2003). We komen op deze «natuurlijke» ontwikkelingsgang van zelforganisaties nog terug.

De geconstateerde verschillen tussen migrantengroepen illustreren dat de opstelling van de betrokken groepen van belang is. Zij zijn niet (louter) een speelbal van hun omgeving, maar reageren hierop op een voor hen karakteristieke manier. Sommigen organiseren zich hecht, anderen gaan individueel zo snel mogelijk in de nieuwe samenleving op. Deze verschillen, die vaak een lange voorgeschiedenis hebben, spelen een zelfstandige rol in de verklaring van het functioneren van zelforganisaties.

Voor de vormgeving van het beleid zijn deze verschillende «houdingen» vanzelfsprekend relevant: niet alle groepen reageren op dezelfde manier op kansen en bedreigingen. (zie hoofdstuk 2)

Waarop migranten zich organiseren heeft enerzijds met deze «habitus» te maken (bijvoorbeeld het belang van godsdienst voor iemands identiteit), anderzijds speelt de aanspreking door de politiek hierin, zoals we zullen zien, een belangrijke rol. Of de organisatiegrondslag vooral etnisch of «nationaal» is (Turkse, Marokkaanse, Arabische, Surinaamse of Hindoeïstische organisaties), op basis van klasse (KMAN, HTIB) of religie (moslimorganisaties) is bovendien in de loop van de tijd aan verandering onderhevig.

Dit geldt eveneens voor de vraag *waartoe* ze zich organiseren: welke doelen stellen ze zich; welke claims worden geformuleerd? Gaat het om het opzetten van eigen sportverenigingen of om politieke organisaties? Of draait het om de vestiging van *instituties* zoals «eigen» scholen, woningcorporaties, ziekenhuizen, internaten, verpleegtehuizen of woongroepen? In deze studie beperken we ons – gelet op onze opdracht – tot identiteitsgerichte en instrumentele zelforganisaties en categoriale welzijnsorganisaties en laten de ontwikkeling van instituties grotendeels buiten beschouwing. Dit is ook in die zin legitiem omdat het (kunnen) opzetten van «eigen» instituties veelal niet voortvloeit uit het integratiebeleid (en zijn voorlopers) maar uit de (grond-)wettelijke mogelijkheden die alle Nederlanders hebben om «verzuilde» instituties op te zetten gefinancierd door de staat.

Het is van belang om een helder onderscheid te maken tussen integratiebeleid (inclusief het beleid met betrekking tot zelforganisaties) enerzijds en de wettelijke mogelijkheden die het deels nog verzuilde Nederland aan nieuwkomers bood en biedt tot het opzetten van «eigen» instituties anderzijds. Waar de wettelijke neerslag van de verzuiling uitnodigt tot organisatievorming op *religieuze* grondslag (scholen mogen wel worden opgericht op islamitische grondslag maar komen niet voor subsidie in aanmerking op basis etniciteit of nationaliteit), daar kwamen en komen zelforganisaties op religieuze grondslag juist niet voor subsidiëring in aanmerking (behalve, sinds 1983, voor activiteiten die expliciet *niet-religieus* maar sociaal-cultureel van karakter zijn). (Rath et al. 1996). De scheiding van kerk en staat betekende voor Nederlandse politici dat lange tijd uitsluitend ondersteuning werd geboden aan zelforganisaties met een niet-religieus karakter terwijl er tegelijkertijd vanwege de gelijke behandeling van geloofsgemeenschappen wél ruimte moest worden geboden voor het opzetten van instituties (omroep, onderwijs, slagerijen) op religieuze grondslag. Zowel in het nationale als het lokale beleid heeft

deze verwarrende situatie geleid tot permanente discussie over de plaats van met name islamitische organisaties in het beleid.

Waarom, waarop en waartoe migranten zich organiseren wordt in belangrijke mate bepaald door de maatschappelijke en politieke verhoudingen. Hierbij gaat het onder andere om de kansen en mogelijkheden die organisaties (verwachten te) krijgen. Zo zijn *instrumentele* zelforganisaties alleen interessant voor migranten indien zij verwachten dat deze successen kunnen boeken of verslechtingen kunnen tegenhouden. Bij *identiteitsgerichte* zelforganisaties speelt deze kans op successen minder een rol. Hier is de buitenwereld vooral belangrijk met betrekking tot de vraag óf en op welke titel subsidiëring mogelijk is. Niet alle organisaties verhouden zich dus op dezelfde manier tot de buitenwereld. Bovendien zal blijken dat de ene organisatie-«grondslag» sterker beïnvloed wordt door de politiek dan de andere. Concreet: ook al kwamen zelforganisaties op religieuze grondslag in Nederland lange tijd niet of nauwelijks in aanmerking voor subsidie, toch ontwikkelden zich vele islamitische organisaties. Koopmans, die in een internationaal vergelijkend onderzoek tot een vergelijkbare conclusie komt, formuleert dit als volgt: «The Muslim identity is especially resistant against state attempts to channel migrant identities» (2002: 13). Desondanks concludeert ook hij dat in het algemeen gesproken «state integration approaches and the symbolic inclusion or exclusion of groups in political discourse can have enormous consequences for these groups» collective identities and mobilization opportunities» (ibidem).

De invloed van de omgeving beperkt zich niet tot de grondslag van de organisaties. Of zelforganisaties en belangengroepen een «integrerende» functie kunnen hebben, hangt volgens Penninx en Schrover mede af van de «ontvankelijkheid» van de samenleving: «Hoe sterker immigrantenorganisaties worden erkend en aangesproken op hun brugfunctie, des te groter de kans dat zij als bindmiddel in het integratieproces fungeren» (Penninx en Schrover, 2001: 57).

De opstelling van «autochtone» politieke en maatschappelijke instellingen is mede bepalend voor de richting waarin zelforganisaties van minderheden zich ontwikkelen, zo leert deze eerste verkennende rondgang in de literatuur. Dat is een stevige stelling die nader onderzoek verdient. Want wat te denken van de tegenovergestelde visie dat de opstelling van de overheid of de autochtone samenleving nauwelijks relevant is omdat het met name de «habitus» van de nieuwkomers is die maakt of en hoe zij zich zullen organiseren en al dan niet integreren? Of dat het vooral de ontwikkelingen in het land van herkomst zijn (zeker als die landen intern verscheurd zijn door conflicten) die bepalen op welke basis zich, rivaliserende, organisaties in het land van aankomst ontwikkelen? Deze vragen zijn van wezenlijk belang omdat alleen zo kan worden bepaald wat de overheidsinvloed is op de grondslag, de ontwikkeling en de functie van zelforganisaties in het integratieproces.

Ter inleiding op dit rapport dient tenslotte nog één belangrijke constatering te worden gedaan. Er wordt soms van uitgegaan dat zelforganisaties in het leven van allochtonen een grote rol spelen. Dit is echter zeer de vraag. Uit onderzoek blijkt (Van Daal, 2001; zie ook hoofdstuk 4) dat slechts een bescheiden deel van de migranten is aangesloten bij zelforganisaties en dat hun aantal eerder slinkt dan toeneemt. Ook bij religieuze zelforganisaties (moskeeverenigingen) lijkt sprake van afnemende participatie. Aangezien in dit deelonderzoek de vraag niet is of zelforganisaties een rol spelen in het integratieproces maar *hoe* hun rol is

(geweest), gaan we op de qua omvang bescheiden betekenis van deze organisaties verder niet in. We onderzoeken hier de functie die dergelijke verbanden vervuld hebben. In het verlengde van onze bevindingen in de Bronnenstudie is het niettemin zaak om de rol van dergelijke sociaal-culturele organisaties in het achterblijven van migranten op sociaal-economisch terrein (onderwijs, arbeid & inkomen, huisvesting) niet te overschatten. Dit niet alleen vanwege hun geringe bereik: het onvoldoende geslaagd zijn van de integratie op (onderdelen van) de «harde» terreinen lijkt meer te maken te hebben met een gebrekkig instrumentarium op de respectievelijke harde gebieden dan met sociaal-culturele politiek, zoals de bejegening van zelforganisaties door de landelijke overheid.

2 DE FUNCTIE VAN ZELFORGANISATIES VAN MINDERHEDEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat het om de vraag welke rol zelforganisaties van minderheden³² vervullen bij integratie van hun achterban in de Nederlandse samenleving. Stellen zij hun achterban in staat om contacten buiten de eigen groep te leggen, of belemmeren interne banden tussen de leden de integratie in de Nederlandse samenleving? Voor de beantwoording van deze vraag is onder andere de context waarbinnen deze organisaties opereren van belang. Gegeven de vraag van de onderzoekscommissie naar mogelijke effecten van het *beleid* op zelforganisaties staat de overheid in de analyse van de verhouding tussen context en zelforganisaties centraal: op welke wijze beïnvloedt de *politieke gelegenheidsstructuur* de aard van de zelforganisatie?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2.2 staan we stil bij de betekenis(en) van de term «integratie» en de betekenis van (zelf)organisaties van minderheden daarbinnen. In paragraaf 2.3 wordt dieper ingegaan op de aard van deze organisaties en op de vraag of deze organisaties een «brug» kunnen slaan naar de ontvangende samenleving. In paragraaf 2.4 wordt gekeken naar de politieke gelegenheidsstructuur waarbinnen zelforganisaties van minderheden opereren. Het belang van de politieke mogelijkhedenstructuur als verklarende factor voor de ontwikkeling van zelforganisaties wordt kort afgezet tegen andere variabelen zoals het gewicht van de kenmerken («habitus») van de betrokken groep, de ontwikkelingen in het land van herkomst en het organisatie-ecologische perspectief.

2.2 De betekenis van integratie

«Integratie van allochtonen» is een minder eenduidige term dan het vaak lijkt. In de Bronnenstudie is gebleken dat in het overheidsbeleid drie periodes zijn te onderscheiden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de betekenis die aan de term integratie in deze drie periodes werd toegekend en wat dit voor consequenties had voor (de visie op) de rol van zelforganisaties. In hoofdstuk 3 wordt meer en detail ingegaan op de geschiedenis van het integratiebeleid en de verschuivingen die zich hierin, met name ook met betrekking tot zelforganisaties, hebben voorgedaan.

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). In iedere periode werd iets anders onder «integratie» verstaan. Ook het denken over de rol van zelforganisaties van minderheden in het integratieproces veranderde.

De voorgeschiedenis van het integratiebeleid ligt in de werving van gastarbeiders in de jaren vijftig en zestig en de migratie vanuit de (voormalige) koloniën. Daarbij werd er in het beleid van uitgegaan dat het verblijf van de meeste migranten tijdelijk zou zijn. In de *jaren zeventig* komt geleidelijk een 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*

³² In dit hoofdstuk gaat het over identiteitsgerichte zelforganisaties van minderheden, instrumentele zelforganisaties (belangenorganisaties) van minderheden en categoriale welzijnsorganisaties (zie hoofdstuk 1).

groepen gastarbeiders. Daarnaast was er aandacht voor de beheersing van de arbeidsmigratie, het stimuleren van terugkeer en de regulering van gezins- en huwelijksmigratie.

In de jaren tachtig wordt het uitgangspunt van tijdelijkheid van verblijf verlaten en volgt er een wending onder de noemer van 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 het voorkomen van ongelijke behandeling, vooroordeel en discriminatie.* Dit achterstandsbeleid maakte op de genoemde terreinen veelal onderdeel uit van het algemene beleid. Voor bepaalde groepen met een specifieke of extra achterstand was daarbinnen soms aparte aandacht. Het beleid gericht op achterstandsgebieden kreeg een aanzet in deze jaren, geheel in lijn met het gestarte proces van decentralisatie van het beleid. Er ontwikkelde zich een 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 vergroten van het aantal interetnische contacten ten behoeve van de bevordering van integratie. Vanaf midden jaren tachtig werd langzamerhand een meer instrumentele visie op «culturele eigenheid» dominant: draagt deze bij aan structurele integratie? Een beleid van decategorialisering van (welzijns-)voorzieningen werd ingezet. Verhoging van toegankelijkheid van algemene voorzieningen kreeg prioriteit.

De jaren negentig luidden een nieuwe beleidsperiode in onder de noemer *integratiebeleid*. Het nieuwe beleid werd met name ingegeven door de hardnekkige opleidingsachterstand van allochtonen, in combinatie met een stijgende vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt en een dalende vraag naar lager opgeleiden. Er was sprake van een relatief hoge werkloosheid onder allochtonen op een krappe arbeidsmarkt. *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. *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 «burgerschapsbeleid» 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 er 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.

Resumerend kan men stellen dat het begrip integratie in de loop der jaren een strikter karakter kreeg; er werden meer verwachtingen, eisen en

verplichtingen aan verbonden. Er werd aan minderheden minder ruimte toegekend om hun eigen invulling aan de integratie in de Nederlandse samenleving te geven. Daarbij is regelmatig sprake van een wisselend perspectief. Soms is sociaal-economische achterstand het vertrekpunt voor integratie, in het andere geval de «belemmerende» sociaal-culturele oriëntatie. Op basis van deze constatering gaan we nader in op in de tijd fluctuerende opvattingen over zelforganisaties.

Visies op zelforganisaties

In de discussie over integratie is het onderscheid tussen een sociaal-economisch en een sociaal-cultureel perspectief in de jaren tachtig gemeengoed geworden. Vanuit de sociaal-economische dimensie gaat het vooral om participatie in het onderwijs en op de (formele) arbeidsmarkt. De sociaal-culturele dimensie heeft te maken met de oriëntatie op en de contacten met de Nederlandse samenleving. Het gaat hierbij niet alleen om bijvoorbeeld de frequentie van ontmoetingen, maar ook om de mate waarin groepswaarden zijn afgestemd op de dominante waarden en normen (Duyvendak en Veldboer, 2001: 17).

De rol van zelforganisaties van minderheden bij integratie is binnen deze twee perspectieven verschillend. De overheid koestert andere verwachtingen ten aanzien van zelforganisaties afhankelijk van het dominante perspectief. Duyvendak en Veldboer beschrijven in dat verband vier overheidsstrategieën (2001: 186–189).

Schema: Overheidsstrategieën voor de aanpak van integratieproblemen

<i>Probleem</i>	<i>Sociaal-economisch</i>	<i>Sociaal-cultureel</i>
<i>Aanpak</i>		
<i>Sociaal-economisch</i>	IV. Economische ongelijkheid verminderen door een stimulerende omgeving: goed voorbeeld doet volgen	I. Economische ongelijkheid bestrijden door culturele in- en aanpassing
<i>Sociaal-cultureel</i>	III. Ongewenst sociaal gedrag verminderen via werk. Arbeid adelt en disciplineert	II. Afnemende sociale controle en vermijdingsgedrag keren door culturele inpassing (bekend maakt bemind) en aanpassing. Dit leidt tot meer sociale cohesie en minder criminaliteit.

(Duyvendak en Veldboer, 2001: 187).

Elk van deze overheidsstrategieën veronderstelt een bepaalde visie op zelforganisaties. Bij de *eerste strategie* gaat het om sociaal-culturele antwoorden op sociaal-economisch gedefinieerde problemen. Hier domineert het idee dat economische gelijkheid kan worden bevorderd door het verkleinen van culturele verschillen. Als allochtonen hun eigen cultuur meer loslaten en zich richten op de algemene standaard, zullen zij meer kansen hebben in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Duyvendak en Veldboer noemen de argumentatie van Scheffer in het multiculturele drama-debat als voorbeeld van deze strategie. In deze strategie is weinig ruimte voor zelforganisaties van minderheden. Immers, alleen al het feitelijke *bestaan* van deze organisaties is een sta-in-de-weg voor integratie.

In de *tweede strategie* staan sociaal-culturele antwoorden op sociaal-culturele problemen centraal. De veronderstelling is dat mensen inzicht moeten krijgen in elkaars leefwereld, zodat er meer begrip en toenadering ontstaat. Als middel om dit te bereiken wordt veelal getracht de (fysieke)

afstand tussen individuen of groepen te verminderen. Aan zelforganisaties van minderheden kan in deze strategie een rol worden toebedeeld als «brug» naar de ontvangende samenleving. Maar dergelijke organisaties kunnen, afhankelijk van hun opstelling, juist ook een belemmering zijn voor interetnisch contact.

De *derde strategie* betreft sociaal-economische antwoorden op sociaal-culturele problemen. Economische integratie wordt hier ingezet voor culturele integratie of preciezer, voor meer aangepast gedrag. Een middel om dit doel te bereiken is werk («arbeid adelt»). In deze strategie is voor identiteitsgerichte zelforganisaties geen rol toebedeeld. Instrumentele (belangen)organisaties van minderheden hebben in deze strategie hoogstens een «toeleidingsfunctie» voor hun leden naar betaalde arbeid, maar zij hebben geen zelfstandige rol.

De *vierde strategie* om integratieproblemen aan te pakken biedt sociaal-economische antwoorden op sociaal-economische problemen. Deze strategie richt zich vooral op het doorbreken van onvrijwillige en bestendige concentraties van kansarmoede. Hierbij is geen rol weggelegd voor zelforganisaties.

Dit overzicht maakt duidelijk dat zelforganisaties hoogstens een beperkte relevantie hebben (gehad) in (dominante visies op) het integratieproces van minderheden. Opvallend aan de vier besproken strategieën is immers de geringe rol die aan zelforganisaties van minderheden wordt toegekend bij het oplossen van integratieproblemen. Alleen in de tweede strategie sociaal-culturele antwoorden op dito problemen – is deze duidelijk verankerd. In de overige drie strategieën spelen organisaties van minderheden geen of slechts een tijdelijke rol. Voor een evaluatie van de rol van zelforganisaties in het integratieproces zijn vooral de eerste en tweede strategie van belang: de eerste omdat er wordt gewezen op een mogelijk *belemmerende* rol van zelforganisaties bij integratie; de tweede omdat zelforganisaties hierin een *positieve(re)* rol vervullen. Hoe zouden zelforganisaties deze belemmerende dan wel positieve rol kunnen spelen?

2.3 Zelforganisaties, een brug naar de samenleving?

In deze paragraaf wordt nagegaan hoe zelforganisaties van minderheden eventueel een rol zouden *kunnen* spelen bij de integratie van hun achterban in Nederland. Het gaat hierbij zowel om de *instrumentele* als de *identiteitsfunctie* van deze organisaties. Het is daarbij de vraag in hoeverre zelforganisaties contacten van hun achterban buiten de eigen groep bevorderen. Anders gezegd: zijn zelforganisaties van minderheden bolwerken van particularisme en obstakels voor integratie, of zijn zij voor de overheid mogelijk partners in het realiseren van onderdelen van het integratiebeleid?

Van zero-sum tot win-win

Theoretisch zijn drie opvattingen te onderscheiden over het effect van organisaties op hun leden. Zij klinken alle drie door in het volgende citaat.

Menselijke sympathie is niet onbeperkt en als het al gegeven wordt, komt de eigen groep meestal eerst. Deze vanzelfsprekende voorkeur voor de eigen groep en het belang van groepsbindingen houdt echter niet een afwijzen of afkeer van andere groepen in. De vanzelfsprekende oriëntatie op de eigen groep hoeft niet samen te gaan met een

preoccupatie met andere groepen, laat staan met vooroordelen, tegenstellingen en conflicten. Het kan bijvoorbeeld gepaard met een neutrale houding of met onverschilligheid, maar ook met interesse en empathie (Verkuyten, 2003:33).

1. *Het zerosum-model.* In deze eerste opvatting geldt dat warme gevoelens voor de eigen groep per definitie ten koste gaan van andere groepen; er is sprake van competitie tussen groepssentimenten. Nauwe betrekkingen binnen de ene groep gaan niet samen met gevoelens van sympathie voor een andere groep. Er is als het ware een vaste hoeveelheid sympathie te verdelen.
2. *Het compatibiliteitsmodel.* In de tweede opvatting gaat men ervan uit dat gevoelens voor de «eigen» groep niet zoveel verband vertonen met die voor andere groepen (warme gevoelens kunnen bijvoorbeeld samengaan met een neutrale houding of onverschilligheid). Omdat het verband tussen de sympathie voor de ene en de andere groep gering is, is een combinatie van identificaties heel wel mogelijk.
3. *Het win-win-model.* Het derde model is veel optimistischer gestemd: een sterke identificatie met de eigen groep gaat niet alleen heel goed samen met interesse voor andere groepen, maar kwalificeert zelfs tot empathie met anderen. Hoe sterker de identificatie met de eigen groep, des te groter de belangstelling voor anderen.

In de discussies over zelforganisaties spelen al deze drie opvattingen een rol van betekenis. Voorstanders van zelforganisaties gingen en gaan er vanuit dat de identificatie van de leden met hun zelforganisatie niet ten koste gaat van hun houding ten aanzien van (leden van) andere groepen en organisaties (tweede model) of dat lidmaatschap van dergelijke organisaties zelfs hun houding ten opzichte van anderen en andere organisaties positief zou kunnen beïnvloeden (derde model). Daar tegenover staan degenen die sterk twifelen aan het «integrerende» effect van zelforganisaties, omdat de leden hierdoor minder open zouden staan voor banden met andere personen of groepen (het eerste model).

Sociale cohesie en sociaal kapitaal

Een verklaring voor de hiervoor beschreven mogelijk positieve samenhang is door auteurs gezocht in de ontwikkeling en aanwezigheid van sociaal kapitaal. Met dit meerdimensionale begrip wordt bedoeld op het in netwerken en instituties opgeslagen vertrouwen dat samenwerken mogelijk maakt (Putnam, 2000; Portes, 1998; Dekker, 2002). Sociaal kapitaal wordt ofwel gezien als individuele verworvenheid (Bourdieu, 1986), als eigenschap van groepen en organisaties en/of als kenmerk van regionale of nationale samenlevingen (Putnam, 2000). Hier zal het vooral als «verworvenheid» van groepen worden opgevat.

De aanwezigheid van sociaal vertrouwen in een groep (doordat de leden ervan zich bewust zijn van de onderlinge afhankelijkheid van anderen) genereert sociaal kapitaal. Daarbij spelen netwerken een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij het organiseren en mobiliseren van leden voor een gemeenschappelijk doel. Maatschappelijke organisaties creëren sociale netwerken en daarmee sociaal vertrouwen (Fennema e.a. 2000: 14). Dit sociaal vertrouwen is vervolgens een mogelijke basis voor samenhang in de samenleving. Deze samenhang wordt ook wel sociale cohesie genoemd.

In homogene samenlevingen gaat het om één samenhangende groep, waarin de sociale cohesie groot is. In meer heterogene samenlevingen is sprake van meerdere groepen. «Wanneer we spreken over een heterogene samenleving zijn er twee typen sociaal kapitaal van belang. *Samenbindend* sociaal kapitaal zorgt ervoor dat mensen zich in hun directe sociale omgeving veilig voelen door de aanwezigheid van netwerken, wederkerigheid en vertrouwen. Het is echter ook van belang dat er geen gescheiden werelden ontstaan. Daarom is de aanwezigheid van *overbruggend* sociaal kapitaal nuttig, waarbij verbindingen worden gelegd tussen verschillende sociale kringen en maatschappelijke groeperingen» (Van Daal, 2002: 19). Het samenbindende kapitaal wordt meestal *bonding* genoemd, het overbruggend kapitaal *bridging*. *De vraag is dan onder welke condities beide vormen van sociaal kapitaal zich ontwikkelen.*

Zelfwaardering

Volgens onderzoeker Verkuyten is de vraag of «bonding» tot een open dan wel vijandige houding naar anderen leidt, onder andere afhankelijk van de maatschappelijke status van de betreffende groep.

Etnische identificatie houdt vooral verband met het oordeel over de eigen groep en veel minder met het oordeel over andere groeperingen. Dit geldt echter niet in gelijke mate voor alle groepen. Vooral onder etnische minderheden gaat een sterkere identificatie samen met een positiever oordeel onder de eigen groep en niet zozeer met een negatiever oordeel over de meerderheidsgroep. Bij velen van hen gaat een positieve houding ten aanzien van de eigen groep samen met een positieve houding ten aanzien van autochtone Nederlanders. (...) Onder autochtone Nederlandse jongeren daarentegen gaat de voorkeur van de eigen groep veelal wel gepaard met een afwijzing van etnische minderheden. (2003:37).

Identificatie met de eigen groep kan volgens Verkuyten dus heel wel samengaan met waardering voor anderen. Ook uit ander onderzoek blijkt dat er geen zero-sumverband hoeft te bestaan tussen «identificatie» met de eigen groep versus de identificatie met anderen. Hetzelfde geldt voor feitelijk gedrag: het veel onder elkaar verkeren binnen een groep betekent nog niet automatisch dat sprake is van isolement. Het is van belang veel preciezer te kijken naar het soort contacten dat mensen met elkaar onderhouden. Zo laten Weijters en Scheepers zien dat Turken in hun vrije tijd weliswaar minder contact hebben met autochtonen dan Marokkanen (ze doen meer «onder elkaar»), maar dat de groep Turken die *nooit* bezoek krijgt van autochtone Nederlanders daarentegen kleiner is dan bij Marokkanen. Ook is de groep die nooit met autochtonen omgaat in de vrije tijd geringer dan onder Marokkanen (2003: 149). Turken trekken dus enerzijds meer met elkaar op maar zijn desondanks minder geïsoleerd dan Marokkanen: sterke banden bestaan binnen de eigen groep maar er zijn vele zwakke banden met de buitenwereld (*the strength of weak ties*). Waardoor hebben Nederlandse Turken deze combinatie weten te ontwikkelen? Verkuyten meent dat zelfwaardering hierin een belangrijke rol speelt:

De jongeren met zowel een positieve houding ten opzichte van de eigen etnische groep en ten opzichte van autochtone Nederlanders hebben hierbij de meeste positieve zelfwaardering. Een negatieve houding ten opzichte van beide groepen ging gepaard met de laagste zelfwaardering (2003: 38).

Het valt buiten dit onderzoek om te verklaren waar de uiteenlopende mate van zelfwaardering bij migranten door wordt veroorzaakt. Of zelforganisaties een rol spelen in deze zelfwaardering laten we dan ook buiten beschouwing. Wél roept de uiteenlopende zelfwaardering van Turkse en Marokkaanse jongeren een interessante kwestie op die aan deze studie raakt.

Enerzijds hebben de Turken in Nederland een positievere houding ten aanzien van zowel de Turkse als de Nederlandse identiteit en kennen een grotere maatschappelijke en politieke participatie (Fennema en Tillie (1999)). Grof geschetst volgen zij een weg van collectieve integratie, waarbij bonding en bridging in elkaars verlengde lijken te liggen. Anderzijds kennen Marokkanen een minder hechte organisatiegraad, kennen zij een geringe identificatie met Marokkaanse en met Nederlandse organisaties én is sprake van tot minder politieke participatie. Maar zijn zij hiermee minder geïntegreerd? Of is er sprake van verschillende wegen tot integratie waarbij naast de *groepsgewijze* organisatie en integratie van de Turken de meer *individuele* Marokkaanse weg staat? En leidt deze individuele weg dan wellicht, naast isolement en criminaliteit bij sommigen, tot snelle(re) integratie van anderen (denk aan Marokkaans-Nederlandse schrijvers, het onderling meer spreken van de Nederlandse taal en de grotere deelname aan gemengde sportclubs)?

De marginalisering van Marokkaanse jongeren is ten dele terug te voeren op de geringere mate van cohesie en organisatievorming in hun herkomstgroep. Tegelijkertijd biedt het vacuüm dat hiermee ontstaat, jongeren en vooral de meisjes onder hen, meer ruimte voor ontplooiing van de eigen autonomie en nieuwe vormen van onderlinge binding via moderne communicatiemiddelen zoals internet (Distelbrink en Pels, 2002: 136–137).

Op deze brede vraag («integreren langs individuele dan wel groepsgewijze weg?») kunnen we in deze deelstudie geen antwoord geven. De commissie heeft ons gevraagd te rapporteren over de rol van zelforganisaties (de groepsgewijze weg) en niet om een brede studie naar de meest effectieve integratiestrategieën. Wel maakt bovenstaande duidelijk dat een politieke strategie waarin veel wordt verwacht van zelforganisaties niet voor alle groepen, of liever gezegd: individuen, is weggelegd. Sommige migranten organiseren zich minder in zelforganisaties; beleid dat vooral het accent legt op individuele emancipatie sluit hierop aan. Anderen zijn juist sterker gericht op groepsgewijze integratie. Dat kan op gespannen voet komen te staan met overheidsbeleid waarin de rol van zelforganisaties minder wordt gewaardeerd.

2.4 De politieke gelegenheidsstructuur

De politieke gelegenheidsstructuur bepaalt de manier waarop het politieke systeem reageert op organisaties van burgers (zoals zelforganisaties van minderheden). Deze burgerorganisaties, op hun beurt, reageren op het politieke systeem en zo ontstaat interactie. Het duiden van deze interactie geeft inzicht in de vraag of de politieke gelegenheidsstructuur het type organisaties van migranten kan beïnvloeden, en wel zodanig dat deze (gaan) bijdragen aan integratie.

Het concept «politieke gelegenheidsstructuur» is ontwikkeld binnen de zogenaamde *political process approach*. Deze stroming had kritiek op eerdere verklaringen van participatiegedrag waarin het accent sterk lag op de hulpbronnen van de deelnemers (*resource mobilisation theory*). In deze laatste theorie draaide het vooral om de mate en de manier waarin groepen erin slagen om bronnen aan te boren (zoals hun etnische of

religieuze identiteit) en deze mobiliseren, om daarmee het doel van de collectieve actie te realiseren. In recent werk van met name Koopmans (2002), Koopmans en Statham (2003) en Koopmans, Statham en anderen (2000, forthcoming) wordt overtuigend aangetoond dat ter verklaring van allerlei aspecten van zelforganisaties de politieke gelegenheidsstructuur als belangrijkste verklarende variabele moet worden beschouwd. Dit geldt zowel voor de organisatiegrondslag die in het ene of andere land «gekozen» wordt, het benutte actierepertoire, het soort doelen dat gesteld wordt als de mate van «resonantie» in het politieke bestel. Vanzelfsprekend worden hiermee groepsspecifieke kenmerken en ontwikkelingen in het land van herkomst niet irrelevant. Het zijn ook deze factoren die verschillen tussen groepen binnen hetzelfde land verklaren (bijvoorbeeld de sterke en relatief gewelddadige mobilisatiekracht van Molukkers in Nederland). Het meest opvallend echter zijn de verschillen tussen landen, ook bij dezelfde groepen (bijvoorbeeld Turken in Duitsland versus Turken in Nederland), hetgeen de verklarende kracht van de nationale gelegenheidsstructuur bewijst.

Hierbij valt voor Nederland enerzijds op dat migranten worden aangesproken door de overheid in termen van nationaliteit en etniciteit (en zich deels ook op die basis gaan organiseren). Anderzijds leidt deze aanspreking op basis van het land van herkomst niet tot een grote oriëntatie op wat er in die landen gebeurt. Koopmans: «While the Dutch integration model to some extent favors the retention of ethnic and national identities by migrants, it simultaneously incorporates ethnic migrant organizations into the policy process and thereby focuses their claims-making on issues pertaining to migrants» integration into Dutch society. This in contrast to Germany and Switzerland, where the classification of migrants as foreigners and their exclusion from citizenship and the policy process go hand in hand» (2002:18).

Deze congruentie tussen aanspreking door de politiek en de basis voor zelforganisatie gaat voor één categorie niet of minder op: groepen met een religieuze identiteit en dan met name moslims. Hier lijkt de verklarende kracht van de politieke gelegenheidsstructuur gering te zijn. Juist in Frankrijk, waar de politiek burgers nooit op hun religieuze identiteit «aanspreekt», blijken migranten zich op islamitische grondslag te organiseren en te mobiliseren. «France turns out to be the country with the highest percentage of Muslim claims» (ibidem: 13). Koopmans en zijn medeonderzoekers vonden ook voor Engeland en Nederland relatief hoge percentages van mobilisatie door islamitische organisaties. Anders dan Koopmans stelt is dit in Nederland niet direct verklaarbaar vanuit «the culturally pluralist context», aangezien de overheid zelforganisatie op basis van religieuze en met name ook islamitische identiteit niet of nauwelijks heeft ondersteund en op enkele plaatsen zelfs actief heeft tegengewerkt (Feirabend en Rath 1996). Ook in Nederland ontwikkelden islamitische zelforganisaties zich tegen de dominante politieke visies op gewenste zelforganisatievormen van migranten in.

Het gaat de inzet van deze deelstudie te boven om de vraag te beantwoorden waarom de politieke gelegenheidsstructuur van een land op alle mogelijke aspecten van migrantenzelforganisaties wél effect heeft maar niet of nauwelijks op de betekenis die religie (en met name de Islam) heeft als basis voor zelforganisatie (waarmee niet gezegd is dat de context irrelevant is als het gaat om de vraag welke islam vooral wordt aangehangen; zie de IMES-publicaties over een «Nederlandse islam»). Wél is relevant dat ook in de Nederlandse politiek de vraag naar ondersteuning van islamitische zelforganisaties voortdurend aan de orde is geweest, juist omdat nogal wat organisaties de islam als grondslag wilden hanteren

terwijl dit niet paste in de vastgestelde subsidiecriteria voor ondersteuning van zelforganisaties.

Afgezien van deze kwestie van de beperkte betekenis van de politieke gelegenheidsstructuur ter verklaring van de rol van religie c.q. de islam als basis van zelforganisaties, blijkt uit de beschikbare studies van Van Heelsum (2003) en het werk van Koopmans c.s. dat de nationale gelegenheidsstructuur op talloos veel andere aspecten een doorslaggevende rol speelt. Daarom is het relevant om hier zeer beknopt enkele kenmerken van deze Nederlandse politieke gelegenheidsstructuur te schetsen. De politieke gelegenheidsstructuur omvat in ieder geval de volgende aspecten:

- politieke tegenstellingen;
- de institutionele structuur;
- de dominante politieke strategie;
- de machtsconfiguratie.

Politieke tegenstellingen

Hier gaat het om de vraag in hoeverre een *issue* waarvoor de sociale beweging zich inzet voorwerp is van politieke strijd. *High-profile issues* zijn strijdpunten van een sociale beweging die door de politieke autoriteiten als bedreigend worden ervaren (Kriesi e.a. 1995). Zij hebben een hoge prioriteit. Dit in tegenstelling tot *low-profile issues*, waar weinig belangen van de staat in het geding zijn.

Als we het *issue* waarvoor organisaties van minderheden zich inzetten benoemen als emancipatie via de eigen kring, dan kan gesteld worden dat dit *als zodanig* heel lang niet als bedreigend werd ervaren door de politieke autoriteiten. Sterker nog, de overheid heeft het emancipatiestreven van zelforganisaties van minderheden vanaf het begin van de jaren tachtig actief ondersteund (paragraaf 2.2). De *wijze waarop* zelforganisaties van minderheden zich inzetten voor emancipatie van hun achterban wordt echter in sommige gevallen in toenemende mate wel als bedreigend ervaren. Het gaat daarbij met name om de eerder genoemde «sociaal-culturele» dimensie van integratie. De, tot ongeveer halverwege de jaren tachtig gepropageerde, «integratie met behoud van eigen identiteit» is meer en meer ervaren als een contradictio in terminus. Tot ver in de jaren negentig was van heftige politieke polarisatie bij het minderhedenbeleid geen sprake. Uit de bronnenstudie kan worden geconcludeerd dat er bij alle partijen voortdurend en ernstige aandacht voor de integratieproblematiek heeft bestaan maar, met uitzondering van extreem-rechts, kwam het hierbij niet tot grote politieke conflicten. Het is pas relatief recent dat, mede onder invloed van internationale ontwikkelingen, het integratiebeleid zeer sterk is gepolitiseerd en gepolariseerd. Een voorbeeld hiervan is het gegeven dat «dé islam» onder invloed van 11 september en de oorlog in Irak de laatste jaren steeds meer in een kwaad daglicht is komen te staan. De islam zélf zou een bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde. De controverses rond de islam zijn opvallend, omdat religie in de Nederlandse politiek goeddeels was gepacificeerd. Maar misschien schuilt hierin ook wel een deel van de verklaring voor de scherpe controverses: in een vergaand gesecculariseerd land, manifesteert zich een sterk groeiend geloof dat bovendien in de internationale context in een ingewikkelde verhouding tot de Westerse wereld blijkt te staan.

De institutionele structuur

De institutionele structuur heeft betrekking op de toegankelijkheid van het

politieke systeem en de slagvaardigheid in besluitvorming en uitvoering ervan. Deze toegankelijkheid en slagvaardigheid worden bepaald door de mate van centralisatie en concentratie van de staatsmacht, de representativiteit van het electorale systeem en de rol van rechterlijke en democratische procedures. Het is van belang om deze structuur te onderzoeken, omdat het gedrag van politieke autoriteiten in hoge mate bepalend blijkt voor het type strategie dat bewegingen in een bepaald land volgen (Duyvendak, 2000: 16). Een sociale beweging heeft minder kansen haar doelen te realiseren naarmate een staat meer centralistisch van karakter is. Bovendien kunnen in een centralistisch politiek systeem behaalde successen op lokaal of regionaal niveau door de nationale overheid weer teruggedraaid worden.

Voor het integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar geldt dat het zowel op landelijk, als op regionaal en plaatselijk niveau beleid is gevoerd. Zelforganisaties van minderheden hebben kunnen profiteren van de decentralisatie, dat wil zeggen de overdracht van bevoegdheden aan lagere overheden. Niettemin is door de jaren heen steeds sprake geweest van een sterk sturende invloed van de centrale overheid.

De vierde macht, de *ambtenarij*, vormt in Nederland een *extra* toegangsmogelijkheid voor zelforganisaties van minderheden. In dit verband introduceert Poppelaars (2003) de term *bestuurlijke* gelegenheidsstructuur (2003: 15). Op grond van empirisch onderzoek laat zij zien dat ambtenaren mogelijkheden bieden aan zelforganisaties, zelfs in een situatie waarin de formele politiek deze mogelijkheden wil beperken.

Het Nederlandse *electorale systeem* wordt gekenmerkt door proportionaliteit. Geen enkel ander Europees land kent zo'n lage drempel om toe te treden tot het parlement als Nederland: 0,67 procent van de stemmen. Een effect van dit systeem is dat de competitie met potentiële nieuwkomers groot is. De mate waarin partijen zich iets aan bewegingen gelegen moeten laten liggen neemt navenant toe. Dit gegeven is weerspiegeld in de aanwezigheid van leden van minderheidsgroepen in de meeste politieke partijen (Berger et al. 2001; Rupp et al. forthcoming). In Nederland bestaan geen migrantenpartijen van enige betekenis: blijkbaar is het absorptievermogen van de bestaande politieke partijen, tot op heden, groot genoeg.

In het geval van zelforganisaties van minderheden zijn ten slotte de afgelopen dertig jaar *overlegstructuren* ontstaan, waarin zelforganisaties van minderheden hun stem kunnen laten horen.

Resumerend kan worden gesteld dat de institutionele structuur van het Nederlandse politieke systeem gunstig is voor de beïnvloedingsmogelijkheden van zelforganisaties van minderheden. De politieke onafhankelijkheid en heterogeniteit van het ambtenarenapparaat, de relatief sterke positie van het parlement ten opzichte van de regering, de structuur van het maatschappelijk middenveld en, last but not least, de grote openheid van het electorale systeem zijn positieve aspecten van de politieke structuur.

Succeskanen zijn echter niet alleen afhankelijk van de afwezigheid van tegenwerking, maar ook van de mogelijkheden en kansen om doelen te realiseren: de facilitering door de overheid door middel van subsidies, wetgeving en de implementatie daarvan. Penninx en Slijper (1999) merken op dat de Nederlandse wet- en regelgeving, die voor een deel nog stamt uit de periode van de verzuiling, gunstige condities biedt voor het opzetten van «eigen» instituties op basis van religie (die hier grotendeels buiten beeld blijven). Zo hebben islamitische organisaties gebruik kunnen maken van de vrijheid van onderwijs en van omroep, die immers voor

iedereen in Nederland geldt en hebben ze zich ook in andere sectoren georganiseerd, bijvoorbeeld in ouderenbonden (Penninx en Slijper, 1999: 31). Ook zelforganisaties (voor zover niet-religieus of, indien wel religieus, voor zover het hun niet-religieuze, sociaal-culturele activiteiten betrof) werden lange tijd welwillend tegemoet getreden, ook al bleef de totale som aan subsidies van het Rijk (2 miljoen gulden) relatief beperkt.

De dominante politieke strategie

Nederland wordt, als klein land met een geschiedenis van naast elkaar bestaande religieuze richtingen en een open houding tegenover de wereldmarkt, van oudsher gekenmerkt door een *integratieve politiek*. Compromisvorming en tolerantie worden noodzakelijk geacht om te kunnen samenleven. Deze dominante strategie van pacificatie en wederkerige tolerantie en de daarmee gepaard gaande grote rol en zelfregulering van het maatschappelijk middenveld, leidt tot een strategie die gericht is op het bereiken van consensus met politieke uitdagers. (Duyvendak et al. 1992, Duyvendak 1997). Binnen deze politieke ideologie konden zelforganisaties van minderheden als overlegpartner goed gedijen.

De integratieve strategie en *de traditie van subsidiëring* van het maatschappelijk middenveld hebben tot gevolg dat sociale bewegingen die bereid zijn mee te werken volgens de heersende politieke spelregels en als een duidelijke belangengroep opereren, relatief sterk zijn en een hoge mate van continuïteit kennen. Dit geldt zeker zelforganisaties van minderheden, die met conventionele strategieën veel succes kunnen hebben. Er is met name snel sprake van procedureel succes, bijvoorbeeld door het verkrijgen van een plaats in adviesorganen, het aanstellen van speciale beleidsambtenaren en het verkrijgen van faciliteiten. Penninx en Schrover (2001) zeggen het als volgt: «Het minderhedenbeleid in Nederland, dat vanaf 1981 een duidelijke taak en betrokkenheid van organisaties stipuleerde en daarvoor subsidiegelden vrijmaakte, heeft waarschijnlijk het aantal organisaties doen toenemen. De aard, doelstellingen en oriëntaties zijn er eveneens door beïnvloed (...). Het aanspreken van organisaties als vertegenwoordigers van een immigrantengemeenschap leidt bovendien tot formalisering van de positie van die organisaties, en daarmee tot continuering en versterking» (Penninx en Schrover, 2001: 11). Koopmans laat zien dat deze open opstelling heeft geleid tot een zeer gematigd actierepertoire aan de kant van de zelforganisaties (2002).

De machtsconfiguratie

In het bronnenonderzoek is reeds vastgesteld dat de politieke partijen die de afgelopen decennia een stem hebben gehad in de ontwikkeling van het integratiebeleid weliswaar op onderdelen van mening verschilden maar dit leidde lange tijd niet tot grote politieke polarisatie. Door de tijd heen zijn opvattingen over integratie ook *binnen* politieke partijen aan verandering onderhevig geweest. In het algemeen kan worden opgemerkt dat de aanvankelijk politiek breed gedeelde steun voor de (identiteitsen instrumentele) betekenis van zelforganisaties van minderheden is verminderd. Niettemin lijkt aan zelforganisaties van minderheden een steeds belangrijker rol als overlegpartner te worden toebedeeld.

3. OVERHEIDSBELEID TEN AANZIEN VAN ZELFORGANISATIES

3.1 Inleiding

Als resultante van veranderingen in de politieke gelegenheidsstructuur is sprake geweest van tamelijk drastische wijzigingen in, met name, de sociaal-culturele kant van het integratiebeleid. Deze wijzigingen hingen samen met wisselende visies op de – diverser wordende – samenleving; visies van verschillende maatschappelijke en politieke groeperingen die bovendien in de tijd evolueerden. Partijen groeiden naar elkaar toe of verscherpten de tegenstellingen, al dan niet onder invloed van coalitievorming. Zoals de ontwikkeling van de verzorgingsstaat kan worden gezien als een compromis tussen verschillende maatschappijvisies, is dat zeker ook voor het minderheden- en integratiebeleid het geval, ook waar het om organisaties voor of van minderheden gaat.

In dit hoofdstuk gaat het om het concreet gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van categoriale welzijnsinstellingen en identiteits- en instrumentele zelforganisaties van minderheden³³. Wat waren ten aanzien daarvan de doelstellingen van het categoriaal beleid (jaren zeventig), het minderhedenbeleid (jaren tachtig) en het integratiebeleid (jaren negentig)? In paragraaf 3.2 wordt eerst ingegaan op het gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van organisaties van minderheden in de jaren zeventig. In paragraaf 3.3 en 3.4 komen achtereenvolgens het gevoerde overheidsbeleid in de jaren tachtig en negentig aan de orde.

3.2 De jaren zeventig en de daaraan voorafgaande periode

In *de jaren vijftig en zestig* was er ten aanzien van minderheden vooral sprake van «vreemdelingenbeleid». De rijksoverheid hield zich bezig met de toelating van migranten tot de Nederlandse samenleving en met hun rechtspositie in dit verband. De discussie ging voornamelijk over het mogen overkomen van familieleden van migranten en over de meest wenselijke verblijfsduur in Nederland. In lijn met de opvattingen over de rol van de overheid was, waar het voorzieningen voor minderheden betreft, een dominante rol weggelegd voor het maatschappelijk middenveld. Vooral kerken achten zich verantwoordelijk voor de bescherming van «de mens achter de gastarbeider». Zij waren daartoe onder andere aangespoord door een oproep van de paus in 1953 om er voor te zorgen dat katholieke migranten niet van de kerk zouden vervreemden. Tinnemans (1994) stelt in dat verband dat werkgevers het prima vonden dat het «particulier initiatief» deze «dankbare taak» op zich nam. De overheid hield zich in het begin betrekkelijk afzijdig. Men vond dat ook de werkgevers, die immers verantwoordelijk waren voor het binnenhalen van migranten, financieel moesten bijdragen in de zorg voor hun werknemers. Dat het particulier initiatief als onafhankelijke partij verantwoordelijk was voor de inhoud van de zorg, voorkwam daarbij dat minderheden te afhankelijk zouden worden van het bedrijfsleven. *Vanaf 1964* ging de rijksoverheid zich meer bemoeien met de welzijnsstichtingen die zich op minderheden gingen richten. Ambtenaren van het ministerie van Maatschappelijk Werk bepleitten, met het oog op efficiënter overleg met het particulier initiatief, het oprichten van een samenwerkingsorgaan. Mede naar aanleiding hiervan werd in 1965 door vier provinciale en achttien regionale instellingen de Landelijke Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers opgericht.

Eerder al stelde het ministerie van Maatschappelijk Werk de Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan Buitenlandse Arbeiders in, waarin het particulier initiatief, werkgevers en werknemers waren

³³ In dit hoofdstuk is veelvuldig gebruik gemaakt van de overzichtsstudie van Tinnemans (1994).

vertegenwoordigd. De commissie wilde de samenwerking en het overleg met groepen buitenlanders bevorderen en het bedrijfsleven en het Nederlandse volk voorlichten. In de commissie werd ook de coördinatie tussen betrokken departementen besproken. Verder besloot het Ministerie van Maatschappelijk Werk in 1964 om met terugwerkende kracht tot 1 januari 1963 veertig procent van de personeels- en apparaatskosten van de welzijnsstichtingen te subsidiëren. Gemeenten, provincies en bedrijven die buitenlandse werknemers in dienst hadden, dienden de overige kosten te dragen. Daarna zou het ministerie het subsidiepercentage steeds verder optrekken tot uiteindelijk 100% van de personeels- en apparaatskosten in 1975.

In deze beslissingen speelde waarschijnlijk een rol dat met name de categoriale welzijnsinstellingen bevreemd waren voor een te grote invloed van bedrijven op het leven van buitenlandse arbeiders. De overheid kreeg met het subsidiëren een instrument in handen om het beleid te sturen en een uniforme landelijke aanpak te bevorderen.

In 1974 werd op aandringen van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM, de opvolger van het ministerie voor Maatschappelijk werk) uit de Landelijke Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers en de Stichting Bijstand Buitenlandse Studerenden de koepel- en tweedelijnsorganisatie Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) opgericht. Volgens Tinnemans (1994) zette de overheid een Januskop op de stichtingen en het NCB: zij dienden zich in te zetten voor zowel integratie met name bij de eerste opvang – als voor remigratie³⁴. In het officiële CRM-beleid was men nog steeds (mede) gericht op «behoud van identiteit» omdat gedacht werd daarmee de terugkeer te vergemakkelijken.

Genoemde organisaties dienden volgens de regering consultants aan te stellen die algemene instellingen zouden moeten adviseren bij de hulpverlening aan buitenlanders. Verder behoorden belangenbehartiging, voorlichting aan Nederlanders en het bevorderen van goede contacten tussen Nederlanders en buitenlanders tot de taken van de consultants. Zij werden ook verantwoordelijk voor het subsidiëren van organisaties van minderheden. Vanaf 1975 wees minister van Doorn van CRM de besturen van categoriale welzijnsinstellingen erop dat rechtstreekse invloed van buitenlanders in het bestuur snel geregeld diende te worden. Dat was nieuw, vooral omdat minister Boersma van Sociale Zaken in 1974 nog stelde dat buitenlandse werknemers «gezien hun sociale en culturele achtergronden» niet waren voorbereid op bestuursfuncties. Hij verklaarde toen ook tegen bestuursdeelname te zijn omdat het moeilijk zou zijn om bij een groot aantal nationaliteiten tot een goede vertegenwoordiging te komen. De minister vond overigens de vrees van categoriale welzijnsinstellingen en het NCB voor een te grote invloed van de arbeidersorganisatie Amicales gegrond en weigerde een subsidieverzoek aan een van haar mantelorganisaties.

Na verzoeken van migranten en zaakwaarnemers om te komen tot ondersteuning bij de oprichting van *gebedsruimten* – van belang voor de identiteitsbeleving – drong de Tweede Kamer in oktober 1974 aan op het ontwikkelen van een subsidieregeling. Op grond van behoefteonderzoek werd door minister van Doorn in 1976 een Globale Regeling inzake Subsiëring Gebedsruimten in werking gesteld. Deze regeling, die was geënt op de bestaande *Wet premie kerkebouw*, gold eerst voor de vier grote steden en later voor gemeenten met meer dan duizend moslims.

³⁴ De toenmalige directeur gaf aan dat in de naam van het centrum bewust niet gesproken werd over «voor» buitenlanders, maar dat in het midden gelaten werd of het om «voor» of «van» buitenlanders ging (Tinnemans, 1994).

In 1976 werden voor het eerst vanuit de overheid initiatieven genomen gericht op communicatie over belangen van minderheden. Na de treinkapingen werd het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers ingesteld.

In de loop van de jaren vijftig tot en met zeventig is in de houding ten opzichte van migranten(organisaties) een ontwikkeling zichtbaar van volledig particulier initiatief tot een grote mate van overheidsbemoediging. De toenemende invloed van de overheid en het terugdringen van de verzuilde *civil society* kwam overigens op tal van beleidsterreinen voor (De Haan en Duyvendak, 2002). Concreet ging het bijvoorbeeld om de afnemende invloed van het katholiek particulier initiatief bij de zorg voor migranten. In de bondsrepubliek Duitsland hield men langer vast aan het idee van tijdelijke vestiging; daardoor bleven kerkelijke organisaties in de welzijns- en hulpverlenings sfeer daar langer een prominente rol spelen (Penninx en Schrover, 2001). Migrantenorganisaties waren in Nederland meer en meer een «zaak» van de overheid geworden.

3.3. De jaren tachtig

In de jaren tachtig werd, na het uitkomen van het WRR-rapport *Etnische Minderheden* (WRR, 1979), door de rijksoverheid meer werk gemaakt van het «minderhedenbeleid». Van de gedachte dat minderheden zich tijdelijk in Nederland vestigden, was in het WRR-rapport afscheid genomen, zoals beschreven in de Bronnenstudie. In de aanloop van de verkiezingen van 1981 hadden politieke partijen visies ontwikkeld op het beleid ten aanzien van etnische minderheden.

Zelforganisaties in het minderhedenbeleid

In de in het voorjaar van 1981 verschenen *Ontwerp-Minderhedennota* ambieerde de regering een integrale beleidsvisie op het beleid ten aanzien van buitenlanders te ontwikkelen. In grote lijnen werden de aanbevelingen uit het WRR-rapport gevolgd. Een belangrijke aanbeveling daarin was dat etnische minderheden in principe gebruik zouden moeten maken van algemene voorzieningen. Pas wanneer dat niet goed mogelijk zou zijn, mochten aparte voorzieningen getroffen worden, die bij voorkeur tijdelijk moesten zijn. In principe zouden de categoriale welzijnsinstellingen de algemene instellingen moeten helpen interculturaliseren. Buitenlanders moesten zich de basiswaarden en normen van de Nederlandse samenleving eigen maken en vaardigheden ontwikkelen om zich te redden. Daarbij werd groepsvorming nuttig geacht in verband met het verlenen van onderlinge steun en gezamenlijke belangenbehartiging, maar dat moest niet tot isolement leiden. De regering nam zich voor inspraakorganen gelijkend op het in 1976 opgerichte Inspraakorgaan Welzijn Molukkers in te stellen.

Nadat in 1981 een *Ontwerp-Minderhedennota* was uitgebracht verscheen in 1982 een *Nota beleidspunten 1981–1985* van de afdeling Welzijn Buitenlanders van CRM. Het ministerie van CRM wilde welzijnsvoorzieningen voor buitenlanders – vorming, onderwijs, zorg, recreatie, ontmoetingscentra – daadwerkelijk gaan onderbrengen bij algemene instellingen onder verantwoordelijkheid van gemeenten. De stichtingen zouden zich met een kleine personeelsbezetting moeten gaan wijden aan pleitbezorging voor buitenlanders en voorlichting aan buitenlanders en Nederlanders. De landelijke organisaties van migranten, zoals de Landelijke Samenwerking van Organisaties van Buitenlandse Arbeiders (Lsoba), kregen in de CRM-nota niet de door henzelf gevraagde functie van belangenbehartiging³⁵.

³⁵ De Lsoba kreeg halverwege 1982 te horen dat alle bijdragen voor deze organisatie, behalve de activiteitsubsidie, zouden worden stopgezet (Tinnemans, 1994). In juni 1983 sprak de Kamer zich overigens uit tegen de stopzetting van de subsidie.

Het zou nog tot 1983 duren voordat een definitieve Minderhedennota zou worden uitgebracht. Het hoofd van de afdeling Welzijn van het inmiddels tot WVC omgedoopte ministerie zei in dat jaar dat professionalisering van organisaties van buitenlanders werd afgewezen (Tinnemans, 1994). Wel zou geld beschikbaar komen voor kadertraining van vrijwilligers van organisaties van minderheden. Minister Brinkman wilde in 1983 haast maken met de omvorming van stichtingen tot tweedelijns organisaties en de overdracht van het uitvoerende werk naar algemene instellingen. Gemeenten met meer dan vijftig buitenlanders zouden per buitenlander geld krijgen bestemd voor activiteiten, maar niet voor personeels- en apparaatskosten van hun organisaties. Deze gelden bleken overigens afkomstig te zijn van de voormalige activiteitensubsidies van de stichtingen. Als voorwaarde voor subsidiëring van activiteiten zou moeten gelden dat ze participatie bevorderden.

Midden jaren tachtig kwam er een tijdelijke *Rijksbijdrageregeling Welzijnswerk Minderheden*, waarmee de verantwoordelijkheid voor het welzijnswerk voor buitenlanders geleidelijk kon overgaan naar gemeenten. Gemeenten dienden in een programma, waaraan minderheidsgroepen hadden meegewerkt, aan te geven voor welke voorzieningen en activiteiten men middelen nodig had.

Specifieke voorzieningen voor buitenlanders moesten op den duur bij algemene instellingen worden ondergebracht. Met de toenmalige bezuinigingen waren de middelen echter beperkt en het bleek dat algemene instellingen (bijvoorbeeld in het sociaal-cultureel werk) zelfs na een aantal jaren nauwelijks in staat waren om minderheden goed te bedienen. Interculturalisatie bleef vaak steken in de sfeer van tijdelijke projecten (Tinnemans, 1994; Van Daal, 2002; Van Daal, 2003). De stichtingen zelf zouden voorlopig nog door het rijk worden gesubsidieerd, maar ze moesten eind 1986 zijn omgevormd tot tweedelijns «Stichtingen nieuwe stijl». Vanaf 1989 zouden de inmiddels Regionale Centra Buitenlanders (RCB) geworden instellingen onder de te ontwikkelen *Welzijnswet* gaan vallen.

Inspraak

Waar in de Ontwerp-Minderhedennota was gepleit voor de instelling van afzonderlijke inspraakcolleges voor iedere minderheidsgroep, werd in de definitieve nota voorgesteld om te komen tot één adviesraad, met «onderraden» voor verschillende groepen. De Tweede Kamer voelde in 1984 echter weinig voor het voorstel, waarna minister Rietkerk in oktober een Landelijke Advies- en Overlegstructuur (LAO) met acht samenwerkingsverbanden wilde instellen. De minister zou zelf de vergaderingen over het voorgenomen beleid voorzitten. Er waren al inspraakorganen voor Molukkers en woonwagenbewoners en de minister bepleitte nu een snelle oprichting van een orgaan van de grootste groep onder de minderheden, de Turken. Marokkanen en Tunesiërs, en ook verschillende andere groepen zouden samen moeten gaan. Na moeizame overleg rondes werden inspraakorganen opgericht, eindigend met die van Zuideuropeanen, het LIZE, in 1990. Er werden in enkele jaren veel adviezen uitgebracht en vanuit de betrokken groeperingen werd de LAO als «werkbaar compromis» gezien.

De moeizame discussies gingen over van alles en nog wat maar niet, en dat is in dit verband relevant, over de indeling van migrantengroepen op basis van nationaliteit c.q. etniciteit. Dat was in de Nederlandse verhoudingen vanzelfsprekend. Wel was nieuw dat werd gepoogd om ook religieuze, lees: islamitische, organisaties onderdeel te laten uitmaken van de inspraakorganen om daarmee het draagvlak zo breed mogelijk te

maken. Tot op zekere hoogte was er spanning tussen de marginale rol van islamitische organisaties in het beleid met betrekking tot zelforganisaties (WVC) en het beleid van Binnenlandse Zaken omtrent de organisatie van de inspraak waarin representativiteit van groot belang was (Rath et al. 1999).

Visies achter beleid

In de *Minderhedennota* worden eigen organisaties belangrijk gevonden vanwege het bieden van onderlinge steun; het uitoefenen van politieke invloed; cultuurbeleving en het tot stand brengen van interetnische contacten. In dat licht worden activiteiten gericht op maatschappelijke oriëntatie, emancipatie, participatie, relatieverbetering en cultuurbeleving subsidiabel geacht. Waar na 1983 het ministerie van Binnenlandse Zaken het brede minderhedenbeleid ging coördineren (ook met betrekking tot de LAO) behield het Ministerie van CRM/WVC de verantwoordelijkheid voor contact met en subsidiëring van landelijke organisaties van «doelgroepen van het minderhedenbeleid». De steun aan dit type organisaties werd volgens Penninx en Slijper (1999) vooral gelegitimeerd vanwege de verwachte bijdrage aan de emancipatie en integratie.

Religieuze zelforganisaties werden in dit verband niet meer a priori uitgesloten – zij zouden eventueel voor subsidie in aanmerking komen waar het ging om hun niet-religieuze sociaal-culturele activiteiten gericht op integratie: «Het zou onjuist zijn wanneer religieuze organisaties van minderheden die zich ten doel stellen activiteiten van sociaal-culturele aard uit te voeren, in bepaalde gevallen subsidiemogelijkheden onthouden wordt vanwege het feit dat zij zich op religieuze grondslag hebben georganiseerd. Bij de beoordeling van een verzoek om steunverlening zal de aard van de activiteit waarvoor subsidie wordt gevraagd, en niet het al dan niet godsdienstig karakter van de aanvrager relevant moeten zijn» (BiZa, 1983: 110–111). Overigens is het aantal islamitische organisaties dat daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot subsidiëring door het ministerie van WVC/WVS zeer gering geweest (Rath et al. 1996).

Bij de behandeling van de nota *Minderhedenbeleid* in de Tweede Kamer in 1984 stelde de regeringspartij CDA zich terughoudend op waar het ging om het onderbrengen van het eerstelijns werk bij algemene instellingen. De partij vond in ieder geval dat minderheden enige hulp van de overheid zouden mogen ontvangen bij hun collectieve emancipatie. De andere regeringspartij, de VVD, legde meer nadruk op integratie van de individuele migrant, die zich ook op cruciale punten zou moeten voegen naar het Nederlandse normen- en waardenpatroon.

Verschillende landelijke, maar ook regionale of lokale, organisaties kregen op grond van afzonderlijke regelingen subsidie van het ministerie van CRM/WVC. De overheid ging wel steeds meer eisen stellen aan de doelstellingen van organisaties van minderheden: zij moesten niet alleen de eigen cultuur koesteren, maar ook ervoor zorgen dat de achterban integreerde.

Terugkijkend op de jaren tachtig valt op dat de aandacht voor cultuur, identiteit en religie in de *Minderhedennota* een minder prominente plaats inneemt dan sociaal-economische integratie. Ten aanzien van het culturele domein wordt aansluiting bij de instituties van de Nederlandse samenleving geprefereerd boven oriëntatie op de eigen groep. In het beleid worden door aanpassing van wettelijke bepalingen niettemin de voorwaarden gecreëerd voor de beleving van cultuur en religie. Vooral in gevallen waar sprake is van achterstand worden cultuur- en identiteits-

beleving ook tijdelijk subsidiabel geacht. In deze visie wordt beleving van de eigen cultuur en identiteit als recht beschouwd waarop minderheden op basis van gelijkheid aanspraak kunnen maken. Wanneer de kansen van minderheden niet gelijk zijn mag de overheid ondersteuning bieden. Uit deze opvatting spreekt dat men meende dat versterking van dergelijke zelforganisaties in ieder geval niet haaks stond op integratie in de samenleving (compatibiliteitsgedachte) ofwel dat men meende dat het een het ander zou versterken (win-win).

3.4. De jaren negentig

Aangezien de sociaal-economische positie van minderheden nog steeds te wensen overliet, wilde men in de jaren negentig het beleid nog sterker gaan richten op de verbetering van hun sociaal-economische positie (zie de Bronnenstudie). Tegelijkertijd werd in de *Contourennota* en vooral in *Kansen krijgen, kansen pakken* van de Minister voor Grotestedenbeleid en Integratie het bevorderen van actief burgerschap een (nieuwe) doelstelling van het «integratiebeleid». Er wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van minderheden op het gebied van «positieverwerving». Het ministerie van WVC constateerde in het begin van de jaren negentig dat het subsidiebeleid ten aanzien van organisaties van minderheden niet meer doelmatig was. Het stelde daarom de Commissie Doelmatigheid Landelijke Minderhedenorganisaties (onder voorzitterschap van het kamerlid Van Es) in. In haar advies van medio 1992 pleitte de commissie voor een heldere afbakening tussen de landelijke professionele organisaties enerzijds en zelforganisaties anderzijds, een heldere systematiek van subsidiëring van zelforganisaties en verregaande samenwerking tussen hen. Het rijk besloot vervolgens dat één landelijke professionele organisatie van minderheden, een expertisecentrum, zou moeten worden opgericht. Zo geschiedde en de organisatie zou Forum gaan heten. Een ervaren knelpunt was dat vele nieuwe groepen nieuwkomers geen steun kregen omdat de financiële middelen al waren vergeven: in de subsidiëring zou voortaan prioriteit worden gegeven aan het ondersteunen van nieuwe zelforganisaties.

Investeren in integreren (1994)

In de in februari 1994 verschenen beleidsnota *Investeren in integreren* werd een nieuwe beleidsfilosofie ontwikkeld, die in oktober 1995 nog werd aangevuld in een circulaire over de beoogde wijze van ondersteuning van landelijke organisaties van minderheden (zie hieronder). Doel van het VWS-minderhedenbeleid was «het bevorderen van integratie in Nederland». Het ministerie achtte organisaties van minderheden van belang voor het emancipatieproces van nieuwkomers, doordat deze hen helpen «in eigen kring te wennen aan de Nederlandse maatschappij» en op te komen voor hun belangen. Aan eigen organisatievorming werd een «belangrijk emancipatoir en daarmee integratief effect» toegeschreven. In termen van de hierboven geformuleerde drie modellen was sprake van het win-win-model.

Daarom werd het gerechtvaardigd geacht dat landelijke organisaties «die zonder subsidie vooralsnog geen bestaansrecht hebben» met in totaal twee miljoen gulden werden ondersteund. In principe werd organisatievorming echter «in hoge mate» als verantwoordelijkheid van de eigen groep gezien; op den duur zouden zij zichzelf moeten kunnen bedruipen. Er werd in dat verband gewezen op het feit dat subsidiëring in het verleden «veelal het karakter van instandhoudingsubsidies» had en dat dit tot «verstarring» leidde, doordat steeds dezelfde organisaties jaar na

jaar subsidie kregen voor «nauwelijks in de tijd veranderende activiteiten». Aangegeven werd dat er hierdoor budgettair geen ruimte was voor nieuwe initiatieven.

Het ministerie van VWS constateerde voorts dat organisaties van minderheden en vooral lokale zelforganisaties zinvol werk doen en daarom wilde men «uit overwegingen van effectiviteit en efficiency» een duidelijk onderscheid maken tussen zinvolle taken op landelijk niveau en taken die beter op lokaal of regionaal niveau zouden kunnen worden verricht. Landelijk organisaties van minderheden werden gezien als onderdeel van de «landelijke infrastructuur welzijn» en zouden in dat kader subsidie kunnen ontvangen voor door de overheid voorgestelde landelijke taken op welzijnsterrein (*Welzijnsnota 1995–1998 Naar eigen vermogen*): «onderzoek, informatievoorziening en kennisverspreiding, werkontwikkeling, opleiding en beroepskwalificatie, overleg/platformfunctie».

Voor de zelforganisaties was het beoogde takenpakket smaller en werd alleen subsidie in het vooruitzicht gesteld voor activiteiten gericht op informatievoorziening en kennisverspreiding en voor overleg, «voor zover gericht op integratie van de eigen groep in Nederland». Informatievoorziening zou vooral betrekking moeten hebben op «signalen aan overheids- en andere instellingen over wat in de praktijk onder de verschillende gemeenschappen leeft aan wensen, mogelijkheden, maar ook misstanden, zulks in relatie tot de Nederlandse samenleving» en voorlichting aan de eigen doelgroep, «bijvoorbeeld over overheidsmaatregelen en hun toepassingen en effecten. In verband met informatievoorziening en kennisverspreiding wordt ook het nut ingezien van «kadervorming, het leggen van contacten met andere groepen, het verlenen van diensten aan de eigen afdelingen of aangesloten verenigingen».

Belangenbehartiging werd vooral als taak van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO) gezien, maar uitzondering werd hier gemaakt voor «groepen die zelf (financieel) niet in staat zijn dit op eigen kracht vorm te geven». In 1997 is de Wet overleg minderheden (WOM) in werking getreden die voorziet in de toelating van zeven samenwerkingsverbanden tot het Landelijk Overleg Minderheden (LOM).

De subsidieregeling (notitie Terpstra, 1995)

Aangekondigd werd dat er een nieuwe subsidiesystematiek vanuit het ministerie van VWS zou komen voor landelijke organisaties van minderheden met uitzondering van zigeuners, maar met inbegrip van Chinezen. De zigeunerorganisaties Sinti en Lau Mazirel zouden voorlopig nog subsidie krijgen, maar men wilde bezien of dat aanpassing behoefde wanneer het voorgestelde Nederlands Expertisecentrum Multiculturele samenleving (dat Forum zou gaan heten) zou zijn opgericht. Het ministerie kondigde aan subsidiëring van organisaties van Zuid-Europeanen te zullen beëindigen «omdat hun integratie aanmerkelijk verder is gevorderd dan van andere groepen».

Wel zou men zich op andere gronden mogen organiseren dan alleen op grond van etniciteit of nationaliteit, bijvoorbeeld ook op basis van geslacht, leeftijd of religie om in aanmerking te kunnen komen voor ondersteuning. De invoering van een nieuwe regeling is vervolgens met een jaar vertraagd, tot 1 januari 1996. In oktober 1995 legde staatssecretaris Terpstra in een circulaire uit hoe de vanaf 1 januari 1996 geldende Subsidiesystematiek zelforganisaties (*Subsidieregeling Welzijnsbeleid*) eruit zag. Aangegeven werd dat de nieuwe systematiek «een breuk met het verleden» betekende. In aanmerking voor ondersteuning zouden uitdrukkelijk alleen landelijke taken komen en niet «cultuurbeleving en ontmoeting». Kadervorming bijvoorbeeld, zou eventueel ondersteund

kunnen worden als het de «versterking van het landelijk aspect tot doel heeft». In de nieuwe systematiek zou gedurende maximaal vijf jaar subsidie gegeven waarna organisaties geacht werden de verantwoordelijkheid over te nemen. Indien organisaties het na vijf jaar niet zonder subsidie konden redden, was er klaarblijkelijk onvoldoende draagvlak en had verdere ondersteuning geen zin (zie Vliegenthart, 1999)³⁶.

Verschillende subsidiecriteria werden geformuleerd: het moest om «vrijwilligersorganisaties» gaan die blijkens de statuten integratie nastreven, financieel nog niet zelfredzaam zijn, over een draagvlak beschikken met uitzicht op zelfredzaamheid, en ten minste tweehonderd betalende leden hebben die ieder minimaal vijftien gulden contributie per jaar betalen. Landelijke organisaties met plaatselijke verenigingen als lid zouden die minimaal tien gulden moeten laten betalen. In totaal moesten er minimaal drieduizend gulden aan inkomsten van individuen of verenigingen zijn, en er dienden per jaar minimaal twee subsidiabele activiteiten moeten worden ondernomen. Aangegeven werd dat het ministerie de kwaliteit van de activiteiten zou beoordelen en die zou laten meewegen wanneer er meer aanvragen zouden binnenkomen dan gehonoreerd konden worden.

Met vereende Kracht (notitie Vliegenthart, 1999)

Minder landelijke organisaties van minderheden dan verwacht maakten gebruik van de subsidieregeling. De Tweede Kamer uitte kritiek op de regeling nadat haar verontrustende signalen hadden bereikt. Zo zouden subsidievoorwaarden in verband met de aantallen leden en accountantscontrole daarbij voor nogal wat organisaties een drempel vormen. Voor beginnende organisaties zou de subsidieperiode van vijf jaar te kort zijn. Zuideuropese groepen bleken ontevreden over stopzetting van subsidiëring. Staatssecretaris Vliegenthart gaf in de notitie *Met Vereende Kracht* aan dat een deel van de kritiek hout sneed: tot en met 1998 slaagden er slechts negen nieuwe organisaties in om subsidie te krijgen. Aangespoord door een motie van het Kamerlid Gabor (CDA) en anderen zijn in 1998 enkele versoepelingen in de regeling aangebracht. Zo zouden ook stichtingen gebruik kunnen maken van de regeling en werd een tijdelijke noodvoorziening getroffen waardoor organisaties die in 1998 geen gebruik meer konden maken van de regeling nog een keer 11 000 gulden konden krijgen. Nadat met subsidie van het ministerie bij Forum en Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON) een helpdesk in het leven was geroepen voor zelforganisaties die moeite hadden met subsidieaanvragen slaagden in 1999 elf organisaties erin om gesubsidieerd te worden.

De staatssecretaris nam vervolgens, mede op basis van onderzoekresultaten met betrekking tot de betekenis van zelforganisaties voor de integratie en de werking van de regeling (Muskens, 1998.a, b, Penninx en Slijper, 1999), de in de Kamer geuite kritiek serieus en concludeerde dat landelijke organisaties van minderheden niet goed zonder een structurele instandhoudingssubsidie kunnen. Zij constateerde verder dat vooral het uitvoerende vrijwilligerswerk van lokale zelforganisaties van belang is en dat landelijke organisaties van minderheden (behalve de Vluchtelingen Organisaties Nederland), niet kunnen worden gezien als «de top» van een «organisatiepiramide van minderheidsgroepen in Nederland». Verder stelde zij dat het feitelijk niet juist is om organisaties van minderheden te zien als «intermediair tussen de eigen groep en de rest van de Nederlandse samenleving» of als functioneel voor het integratieproces: «De expliciete integratiefunctie die de overheid aan organisaties van

³⁶ De bovengrens voor jaarlijkse subsidie voor zelforganisaties werd op 50 000 gulden gesteld. De subsidie zou eerst toenemen (ten behoeve van groei) en daarna weer afnemen (vanwege zelfredzaamheid).

minderheden toedeelde, blijkt vaak niet overeen te stemmen met de functie die deze organisaties in feite vervullen voor de eigen groep.» Zij brengt naar voren dat naast «integratie» «belangenbehartiging, hulpverlening, ontmoeting, sport en cultuurbeleving, informatieverschaffing over ontwikkelingen in het land van herkomst», belangrijke redenen vormen om zich te verenigen. In termen van de door ons geschetste drie modellen lijkt de staatssecretaris dus enige afstand te nemen van het optimistische win-win-model en meer uit te gaan van comptabiliteit: de organisaties vervulden allerhande functies voor betrokkenen zonder dat het hun integratie in de samenleving in de weg zou staan.

De staatssecretaris concludeert dat de subsidiesystematiek niet werkt, maar «dat men het er niet over eens is hoe het anders zou moeten». Zij stelde een «meer structurele aanpassing van beleid» voor vanuit de feitelijke maatschappelijke betekenis van zelforganisaties voor de verschillende groepen en niet «vanuit een door de rijksoverheid beleefde wenselijkheid». Ook wil zij geen situatie «waarbij aan minderhedenorganisaties andere (mindere) eisen worden gesteld dan aan overige organisaties». Uitgangspunt van een structurele aanpassing is dat participatie van minderheden in lokale zelforganisaties op prijs wordt gesteld, vooral waar het kan worden gezien als vorm van «burgerschap», waarbij burgers zich verantwoordelijk weten voor «hun directe naasten; hun hulpbehoevende medeburgers; de buurt waarin zij leven; de schoolloopbaan van hun kinderen; de kwaliteit van de openbare ruimte; etcetera». De beleidsdoelstelling van het ministerie wordt daarom «het versterken van de eigen kracht van organisaties van etnische minderheden».

Om die doelstelling te kunnen realiseren blijft de staatssecretaris jaarlijks twee miljoen beschikbaar stellen, waarbij zij streefde naar een effectieve inzet van middelen, met een optimale aansluiting bij reguliere taken van lokale, regionale en landelijke welzijnsorganisaties. Gemeenten zouden uitvoerende activiteiten van zelforganisaties moeten subsidiëren, lokale ondersteuningsinstellingen moeten financieren en burgers bij het beleid moeten betrekken. Provincies zouden de door hen gesubsidieerde ondersteuningsinstellingen moeten aansporen hun bijdragen te leveren. Gemeld wordt dat Forum op landelijk niveau provinciale steunfuncties ondersteunt en de samenwerking van landelijke organisaties van minderheden «faciliteert». Waar het om VON gaat wordt naast de ondersteuningsfunctie met name de functie van platform voor lokale, regionale en landelijke vluchtelingenorganisaties genoemd, alsmede de gezamenlijke helpdesk met Forum.

Het ministerie stelde voor dat met ingang van 2001 in plaats van subsidieverlening aan afzonderlijke landelijke organisaties³⁷ een gezamenlijk project wordt gestart (waarvoor eerst één en later twee miljoen gulden beschikbaar komt). Voorgesteld wordt dat Forum en VON, voortbouwend op hun gezamenlijke helpdesk, een platform voor minderheden- en vluchtelingenorganisaties in het leven roepen, dat aanvullend zou moeten werken op het reguliere, provinciale en landelijke aanbod, met als taken het «vraaggestuurd» faciliteren van communicatie tussen zelforganisaties en groepen; het bieden van ruimte aan hen; het mogelijk maken van activiteiten; de vorming van een databank over zelforganisaties en gemeentelijk en provinciaal beleid; verwijzen en bijdragen aan fondsenwerving op landelijk niveau.

Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en stichting VrijwilligersManagement (sVM) zouden «op de achterhand» betrokken kunnen zijn en ook lering kunnen trekken uit de opgedane ervaringen in verband met hun activiteiten gericht op interculturalisatie van de vrijwilligerssector. Ook Zuid-Europeaan en Chinezen zouden mee kunnen doen. Het

³⁷ Met een overgangssituatie voor enkele organisaties tot 2005.

platform wordt geacht zeker in het begin outreachend te werken en – ten beider bate – samen te werken met de samenwerkingsverbanden binnen het LOM («vanwege hun relatie met lokale zelforganisaties»),. De functies van de organisaties dienen echter wel duidelijk gescheiden te zijn. Jaarlijks zou het platform een activiteitenplan, ook in overleg met de samenwerkingsverbanden, kunnen uitbrengen. Steun zou kunnen worden geboden aan afzonderlijke organisaties indien dit past in het werkplan. De doelstelling van de nota is «bewust» breed geformuleerd, maar de staatssecretaris wil na twee jaar een tevredenheidsmeting laten uitvoeren bij de organisaties die gebruik hebben gemaakt van het platform alsmede een quick scan bij de organisaties die dat niet hebben gedaan. Hiermee en op basis van de jaarverslagen van Forum en VON wil het ministerie bezien of de doelstelling aanscherping behoeft en of wijzigingen in de werkwijze nodig zijn.

Recent beleid rond landelijke organisaties

In 1998 en 1999 financierde het ministerie van VWS een helpdesk bij Forum ten behoeve van landelijke organisaties die subsidie wilden aanvragen. In 2000 werd de subsidiëring van landelijke organisaties van minderheden afgeschaft, waarna in 2002 een nieuwe tijdelijke subsidie-regeling van het ministerie van VWS van kracht werd. Verder werden door VWS extra middelen vrijgemaakt waarmee in 2001 bij Forum het Platform Zelforganisaties tot stand kwam. Deze zou zich moeten richten op ondersteuning van vooral landelijke organisaties (regionale of lokale organisaties kunnen bij regionale tweedelijnsinstellingen terecht), kadertrainingen, hulp bij fondsenwerving, communicatie- en informatievoorziening, het opzetten van een databank en het bieden van vergaderfaciliteiten. Tussen 1 januari 2002 en 31 december 2003 kunnen landelijk werkende organisaties van minderheden via de Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden activiteitsubsidie van het ministerie van VWS krijgen. Algemene doelen van deze regeling zijn: organisatievorming onder minderheden bevorderen en het functioneren van organisaties van minderheden versterken. Alleen landelijke, (grotendeels) met vrijwilligers werkende organisaties van (nader omschreven) minderheden komen eenmalig voor een projectsubsidie van maximaal 22 690 euro (van totaal 453 780 euro) in aanmerking.

Conclusie

De jaren negentig laten een wat grillig beeld zien in de houding die de rijksoverheid aanneemt ten aanzien van de zelforganisaties. Zoals in de Bronnenstudie uiteengezet, wordt de integratiedoelstelling steeds dominant in het beleid. Dit komt tot uiting in veranderende subsidievoorstellen ten aanzien van zelforganisaties. De overheidsdoelstellingen met betrekking tot zelforganisaties zijn overigens niet altijd even helder en consistent, en worden steeds opnieuw bijgesteld. De Rijksoverheid blijkt intern verdeeld. Bij het ministerie van BZK blijken hogere en dwingender eisen te worden gesteld aan het functioneren van zelforganisaties dan aan de kant van VWS.

Dwars door de ambivalente visie op de rol van zelforganisaties in het integratieproces speelt de decentralisatie een rol. Het wordt voor de rijksoverheid steeds moeilijker om te bepalen wie verantwoordelijk is voor de facilitering van de zelforganisaties: de rijksoverheid, de gemeentelijke overheden of de migranten zelf.

4. ONTWIKKELINGEN EN STRATEGIEËN VAN ZELFORGANISATIES

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we zowel de ontwikkelingen en strategieën van welzijnsinstellingen voor minderheden als die van zelforganisaties van minderheden (de identiteitsgerichte én de instrumentele). We doen dat in deze volgorde omdat de verschillende typen organisaties chronologisch ook zo zijn ontstaan. Eerst waren er organisaties *voor* minderheden, de categoriale welzijnsorganisaties («de stichtingen»). Dit waren in eerste instantie belangenorganisaties voor minderheden. Samen met andere *zaakwaarnemers* (zoals actiegroepen) hielpen zij in die hoedanigheid bij de oprichting van organisaties *van* minderheden, vooral gericht op belangenbehartiging. Naarmate meer minderheden betrokken raakten, konden deze ook gezien worden als zelforganisaties die bijdroegen aan behoud of vorming van de identiteit en de behartiging van belangen. Met de opkomst van Nederlands «minderhedenbeleid» veranderde de politieke gelegenheidsstructuur. De overheid en betrokken instellingen gingen van de organisaties eisen dat zij bijdroegen aan de integratie binnen de Nederlandse samenleving. Ook organisaties die sterk gericht waren op identiteitsbeleving («bonding») moesten hun doelstellingen daarom formuleren in termen van «bridging».

Vanaf de jaren negentig nam de tussen- en tweede generatie van minderheden in omvang toe. Zij waren meer dan hun ouders geworteld in Nederland. Onderdeel van hun habitus was de gerichtheid op verschillende culturen en het schakelen daartussen. Geleidelijk aan kregen zij meer invloed op bestaande organisaties en richtten zij ook nieuwe, eigen organisaties op. Botsingen met de oudere generatie waren daarbij onvermijdelijk.

Het ministerie van WVC/VWS had meer bemoeienis met zelforganisaties dan andere ministeries. Dit ministerie meende dat zelforganisaties van belang waren voor de emancipatie van minderheden. Aan het eind van de jaren negentig constateerde VWS dat de betekenis van zelforganisaties op het lokale niveau lag, vooral in het mogelijk maken van «burgerschap». Mede als gevolg van de generatie- en habituswisseling, maar ook onder invloed van de verschuivingen in beleid, ontwikkelden met name lokale zelforganisaties zich verder.

We zullen in dit hoofdstuk beschrijven hoe gelegenheidsstructuren enerzijds en strategieën van minderheden anderzijds zich in de loop van de tijd tot elkaar hebben verhouden. Vanwege de beschikbaarheid van bronnen richten we ons hier vooral op Turkse en Marokkaanse organisaties (Landman (1992), Tinnemans (1994), Van der Valk (1996), Sunier (2000), Canatan (2001) en Van Daal (2002)). De paragrafen hebben weer een chronologische opzet.

4.2 De jaren zeventig en de daaraan voorafgaande periode

Welzijnsstichtingen

De eerste welzijnsinstelling voor buitenlanders, Stichting Pelegrinus in Beverwijk, werd in 1957 vanuit het bedrijfsapostolaat opgericht, met steun van Hoogovens. Deze stichting nam een maatschappelijk werker in dienst en zou ondersteuning gaan bieden aan (rooms-katholieke) Italiaanse en Spaanse «gastarbeiders» die bij Hoogovens werkten. Men was destijds van mening dat buitenlanders, vanwege een snelle terugkeer, absoluut niet sociaal dienden te integreren. Men streefde naar behoud van

identiteit en cultuur, om zedelijk verval in Nederland en aanpassingsproblemen bij terugkeer te voorkomen. Kerken verschaften, met financiële steun van het bedrijfsleven, ook accommodaties waar migranten konden samenkomen. Het waren doorgaans afzonderlijke accommodaties voor specifieke groepen migranten. Zo werd in Beverwijk met middelen van Hoogovens een Casa Italiana neergezet in de achtertuin van het bedrijfsapostolaat. Begin van de jaren zestig werd ook in andere grote steden voor een vergelijkbare aanpak gekozen.

De groei van categoriale welzijnsinstellingen werd aangemoedigd door hun gedeeltelijke financiering vanaf 1964 door het ministerie van Maatschappelijk Werk/CRM. Geleidelijk werden in de jaren zestig ongeveer 110 ontmoetingscentra opgericht, die soms door buitenlanders zelf werden gerund. Buitenlanders in Nederland, maar ook de stichtingen kregen overigens steeds vaker te maken met pogingen van dictatoriale regimes in Spanje, Turkije, Griekenland en Marokko om progressieve organisaties hier te lande aan te pakken. De welzijnsstichtingen waren steeds meer op hun hoede voor pogingen tot infiltratie vanuit rechtse mantelorganisaties. In de jaren zestig waren er nogal eens conflicten rond de casa's tussen linkse en rechtse buitenlanders. Zo was er in Utrecht op een gegeven moment een casa voor Franco-gezinden en één voor linkse Spanjaarden. De stichtingen gingen zich ook steeds meer bezighouden met individuele hulpverlening, hoewel ze daar niet voor werden gesubsidieerd. Dit kwam ook doordat algemene instellingen niet goed raad wisten met hulpvragende migranten. Halverwege de jaren zeventig konden de stichtingen gezinsbegeleiders aantrekken. Vanuit de stichting in Hilversum werden bijvoorbeeld bijeenkomsten met groepen vrouwen gehouden om hun isolement te doorbreken. Tegen het eind van de jaren zeventig ging men zich vanuit de stichtingen soms ook bezig houden met taalonderwijs (Tinnemans, 1994).

Van de medewerkers van de welzijnsstichtingen was de meerderheid, vooral onder de hogere functionarissen, gedurende lange tijd autochtone Nederlander. Zij hadden voor sommige Nederlanders en voor de buitenlanders een aureool van «ouderwetse caritas». De stichtingen waren, blijkens een onderzoek uit 1971, overigens niet erg bekend bij de buitenlanders. Vanuit de stichtingen werden in de loop van de jaren wel comités of commissies voor verschillende nationaliteitsgroepen in het leven geroepen die ook verantwoordelijk waren voor de eigen casa's, maar buitenlanders waren lange tijd niet vertegenwoordigd in de besturen. In 1975 werd, zoals beschreven, vanuit CRM druk op de stichtingen uitgeoefend om buitenlanders in het bestuur op te nemen, maar het duurde nog even voordat geschikte kandidaten werden gevonden. De stichtingen hielden zich onder meer bezig met belangenbehartiging van buitenlanders en publiceerden bijvoorbeeld zwartboeken over de slechte toestand in pensions. Maar zij kregen daarbij te maken met migrantenraden, waarin migranten zelf zaten, die soms als «tegenstrevers» van stichtingen gingen fungeren. In Utrecht werd in 1973 een voor 95% door het ministerie van CRM en voor 5% door de gemeente gesubsidieerde Migranterraad opgericht. Die wees halverwege de jaren zeventig de helft van de bestuursleden van de stichting aan. Dit betekende dat aan de monopoliepositie van de categoriale welzijnsinstellingen werd getornd.

Polarisering

In een periode waarin het klimaat steeds maatschappijkritischer werd, wilden allerhande actiegroepen buitenlandse werknemers «bewust maken» van de oorzaken van hun slechte maatschappelijke positie. Zij

hanteerden daartoe taallessen en individuele hulpverlening. Daarnaast wilden ze progressieve Nederlanders en migranten met elkaar in contact brengen. Zij speelden een rol bij de ontwikkeling van de eerste linkse belangenorganisaties van migranten zoals de Turkse HTIB en het Marokkaanse KMAN. Deze raakten soms letterlijk in een gevecht op leven en dood verwickeld met (mantel-) organisaties van de dictatoriale regimes zoals de Grijs Wolven en de Amicales.

Groepen als het Aktie Comité Pro Gastarbeiders (AKPG) uit Rotterdam zouden later een kritische tegenpartij van de stichtingen worden. Ze bekritiseerden vooral hun a-politieke opstelling en het zich soms inlaten met mantelorganisaties van repressieve regimes (Tinnemans, 1994; Van der Valk, 1996). Sommige stichtingen waren intussen door het maatschappelijk klimaat en bestuurswisselingen ook zelf enigszins gepolitiseerd. Zo werden vanaf 1976 vanuit stichtingen anti-Amicales Komitees opgericht. De stichtingen en het NCB lieten minister van Doorn weten dat ze de praktijken van de Amicales sterk afkeurden.

In de loop van de jaren zeventig werden, mede door de invloed en met steun van werk- en actiegroepen, talrijke zelforganisaties opgericht. De stichtingen kregen de taak om hen financieel te ondersteunen. Linkse zelforganisaties maakten er bezwaar tegen dat soms ook behoudende (lees: islamitische) organisaties werden gesubsidieerd. Een in Amsterdam opgericht platform bezette in 1979 het pand van de stichting – waarvan het bestuur al was afgetreden – en zag zichzelf als partij met wie de gemeente zou moeten onderhandelen. Op een verzoek van het ministerie van CRM uit 1975 hebben het NCB en de directeuren van stichtingen in 1979 – na overleg met zelforganisaties – criteria voor subsidiëring van zelforganisaties vastgelegd. NCB en stichtingen brachten daarbij naar voren dat zij niet meer zouden moeten optreden namens de buitenlanders. Dat zouden zelforganisaties zelf moeten doen. Ze zouden ook het welzijnswerk voor buitenlanders moeten overnemen – «als functie in dienst van de belangenbehartiging» en verder moeten fungeren als opdrachtgevers van de stichtingen. De stichtingen moesten «ondemocratische» organisaties bestrijden en zeker geen subsidies aan hen geven.

Instrumentele zelforganisaties

In de jaren zeventig ontstond een veelkleurig palet van organisaties van minderheden die vooral te zien zijn als instrumentele zelforganisaties (belangenorganisaties). In veel gevallen (vooral bij Turken en Marokkanen) ging het daarbij in eerste instantie om organisaties die ofwel een voorstander, ofwel een tegenstander waren van het regime in het land van herkomst. Met de machtswisselingen daar veranderde ook de figuratie van belangenorganisaties hier. Vooral het verdwijnen van dictaturen in Griekenland, Spanje en Portugal heeft groot effect gehad. De regimes in Turkije en Portugal trachtten via mantelorganisaties («culturele» organisaties met een op het oog apolitiek karakter) invloed uit te oefenen op de overheid en het middenveld in Nederland, ook op het beleid van de stichtingen. Hierdoor groeide het wantrouwen binnen de Turkse en ook de Marokkaanse gemeenschap tegen officiële organisaties in Nederland. De oprichting van belangenorganisaties is zeker door dit wantrouwen bespoedigd. In Amsterdam gingen zij in een platform samenwerken om zich zo sterker te kunnen maken, niet alleen «tegen» de welzijnsstichting maar ook tegen de regimes. Aan de andere kant waren «mantelorganisaties» juist mede in het leven geroepen om de «linkse» organisaties te bestrijden.

In het midden van de jaren zeventig werden verschillende belangenorganisaties van Turkse en Marokkaanse «arbeiders» opgericht, zoals het Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland (KMAN) en de Turkse organisatie HTIB. Een belangrijke aanleiding was de voor buitenlandse werknemers hardere en volgens velen onrechtvaardiger wordende leefomstandigheden op het gebied van werk, inkomen en verblijfspositie. Vooral de dreigende wetgeving ten aanzien van buitenlandse werknemers (WABW) mobiliseerde mensen. Hier was het dus de nationale politieke gelegenheidsstructuur die aanleiding gaf tot mobilisatie gericht op de Nederlandse politiek. Nederlandse actiegroepen (zoals BAK) stimuleerden en hielpen bij de oprichting van verschillende organisaties.

De HTIB

Turken hadden, zeker in het midden van de jaren zeventig, in Nederland meer vrijheid van organisatie dan in Turkije en maakten daar gebruik van, ook om invloed uit te oefenen op de situatie daar. In 1974 werd in Amsterdam door Turken die contacten hadden met de in Turkije verboden communistische partij, de eerste Turkse politieke organisatie en de eerste organisatie van Turkse arbeiders in Nederland opgericht. De Hollanda Türkiyeli İşçiler Birliği (HTIB), de Turkse Arbeiders Vereniging in Nederland wilde dat ook Turkse arbeiders in Nederland zouden bijdragen aan de vorming van een democratisch Turkije. In 1975 werd voorts de verwante Turkse vrouwenorganisatie HTKB opgericht. In principe werd samengewerkt met progressieve Nederlandse organisaties. Deze verliep soms stroef wegens verschil in habitus en opvattingen.

Het KMAN

De ontwikkeling van het KMAN laat zich enerzijds begrijpen in relatie tot Marokko als het land van herkomst (en de politieke verhoudingen aldaar), anderzijds in relatie tot de Nederlandse politieke en maatschappelijke verhoudingen in de jaren zeventig (Van der Valk, 1996). Voor het tot stand komen van een organisatie als het KMAN was de steun van autochtone zaakwaarnemers en ondersteuners van groot belang. Nadat illegale landgenoten waren gearresteerd richtte een aantal rond het BAK (Buitenlandse Arbeiders Kollektief) actieve Marokkanen het Illegalenkomitee Marokkanen op. In september 1975 werd door dit comité (na een demonstratie met het HTIB en het BAK) het KMAN opgericht. In de organisatie zouden steeds ook Nederlandse vrijwilligers actief zijn. Door middel van onder meer hongerstakingen in kerken werden in de tweede helft van de jaren zeventig de belangen van de Marokkaanse migranten behartigd.

Zij slaagden erin een deel van het Nederlandse publiek, zeker ook kerkelijke organisaties, achter zich te krijgen. Dat kwam ook omdat, door de acties, voor het eerst Marokkaanse werknemers zelf prominent in de schijnwerpers werden geplaatst. Een Marokkaanse gastarbeider was tot dan toe een vrij onzichtbaar verschijnsel, zoals tot uitdrukking komt in de slogan «Ze zien liever mijn handen dan mijn gezicht».

Identiteitsgerichte zelforganisaties

In de loop van de jaren zeventig nam het aantal arbeidsmigranten door gezinshereniging sterk toe. Mede hierdoor groeide de behoefte aan moskeeën, vooral nationaliteitsgebonden in verband met taalproblemen. Veel migranten leken de aanwezigheid van moskeeën ook belangrijk te vinden voor een goede opvoeding van hun kinderen. Bij pogingen om de plannen te realiseren kreeg men echter te maken met een Nederlandse samenleving die zeker niet op de aanwezigheid van islamitische organi-

saties was ingesteld. De kerk was in die tijd een «afkalkend instituut» en het maatschappijkritische welzijnswerk van de jaren zeventig stond uitgesproken afwijzend tegenover de opkomst van religieuze organisaties (Tinnemans, 1994). In de jaren zeventig speelde de overheid een bescheiden en per gemeente wisselende rol rond het opkomend islamitisch middenveld. Enkele gemeentebesturen, onder andere Utrecht, wilden ook niets weten van welke ondersteuning dan ook maar van religieuze organisaties en/of activiteiten.

Turkse zelforganisaties

In de jaren zeventig gingen uit Turkije afkomstige religieus-ideologische bewegingen zich in Nederland roeren. Een belangrijke reden daarvoor was dat de Turkse overheid, het Turkse Directoraat van Godsdienstzaken, de Diyanet, meer greep wilde op het religieuze leven. Naast de Turkse achtergrond en de oorspronkelijke missie van de bewegingen waren de hier aanwezige institutionele structuur en de kenmerken van de hier verblijvende Turkse migranten van invloed op de organisatievorming van Turkse moslims in Nederland. In de eerste jaren ontwikkelde zich een concurrentiestrijd tussen zich hier vestigende bewegingen. De vorm die organisaties kozen, werd aangepast aan de Nederlandse omstandigheden. Overigens waren de meeste van het Turkse platteland afkomstige migranten nog nooit bij een specifieke beweging betrokken geweest; daarom moesten de organisaties hier opnieuw beginnen met de opbouw van een achterban (Sunier, 2000).

Als eerste week de Turkse islamitische Sülemanli-beweging, die zich verzette tegen overheidscontrole, uit naar landen in West-Europa waaronder Nederland. De beweging pleitte voor een niet sterk van de *mainstream* afwijkende islam en zou nauwe banden gaan onderhouden met de Stichting Islamitisch Centrum Nederland (SICN). Tot het begin van de jaren tachtig bemoeide de overheid zich helemaal niet met deze succesvolle organisatie (in 2000 waren 35 moskeeën aangesloten bij deze organisatie.) Sympathisanten van het Diyanet-perspectief richtten, als reactie op de SICN, de Turks Islamitische Federatie op (waarbij in 2000 150 plaatselijke organisaties waren aangesloten). De Turkse overheid bleef invloed op deze organisatie houden doordat de Diyanet vanaf 1980 imams naar de bij de TICF (of de gerelateerde Islamitische Stichting Nederland) aangesloten organisaties stuurde en hun salaris betaalde.

Verschillende andere uit Turkije afkomstige bewegingen werden in de loop der jaren in West-Europa, waaronder Nederland, actief. De bekende organisatie Milli Görüs stelt zich, althans in Nederland, relatief los op van Turkije en de Turkse cultuur. Zij is in Nederland landelijk georganiseerd als Nederlands Islamitische Federatie (NIF). In 2000 waren ongeveer 50 moskeeën, verschillende lokale verenigingen, 30 vrouwenverenigingen en 50 jongerenverenigingen aangesloten.

Conclusie

Opvallend aan de hier beschreven periode is dat de ontwikkeling van migrantenorganisaties een sterk ideologisch karakter had: men organiseerde zich op basis van identiteiten die politiek relevant waren in het land van herkomst en/of in het land van aankomst (klasse, religie). Dit vond plaats binnen een context waarin ook in Nederland de politieke verhoudingen relatief gepolariseerd waren. De expliciete steun van linkse organisaties in Nederland voor «progressieve» (klasse)zelforganisaties en het verzet tegen religieuze zelforganisaties zegt dan ook veel over de Nederlandse politieke verhoudingen. Tegelijkertijd waren de zelforganisaties in deze periode nog relatief sterk gericht op het land van herkomst

en regeringen van deze landen van herkomst probeerden, al dan niet via mantelorganisaties, greep te houden op hun voormalige onderdanen. De zelforganisaties ontwikkelden zich aldus in een spanningsveld waarin steun van Nederlandse politieke zijde vooral gericht was op niet-religieuze organisaties, terwijl vele nieuwkomers in het land van aankomst juist behoefte bleken te hebben aan religieuze voorzieningen en organisaties.

4.3 De jaren tachtig

Toen de Nederlandse overheid vanaf het begin van de jaren tachtig ging beseffen dat minderheden zich hier blijvend zouden vestigen en «minderhedenbeleid» ging ontwikkelen veranderde de politieke gelegenheidsstructuur.

Welzijnsinstellingen

In het begin van de jaren tachtig groeide de kritiek op de stichtingen. Ze werden door buitenlanders steeds meer gezien als vertegenwoordigers van «betuttelend Nederlands welzijnswerk». Nadat de welzijnsstichtingen en het NCB in 1979 hadden aangekondigd dat organisaties van minderheden de belangenbehartiging zouden moeten overnemen vonden er op verschillende plaatsen ontwikkelingen in die richting plaats. De Stichting West-Brabant, met Mohammed Rabbae als directeur, kondigde in 1980 aan zichzelf te zullen opheffen: zelforganisaties zouden de belangenbehartiging moeten overnemen en Nederlandse instellingen zouden de hulpverlening en het advieswerk moeten overnemen. De Amsterdamse stichting, waarvan het bestuur na een conflict met belangenorganisaties van minderheden was afgetreden, werd in 1981 gesplitst in het Amsterdams Centrum Buitenlanders en een Stichting Sociale en Juridische Hulpverlening aan Buitenlanders.

In het minderhedenbeleid van de jaren tachtig werden de stichtingen omgevormd tot tweedelijns instellingen, die onder meer taken kregen op het gebied van voorlichting. Het uitvoerende werk voor buitenlanders zou worden overgedragen aan algemene instellingen, met ondersteuning vanuit de afgeslankte «stichtingen nieuwe stijl», de Regionale Centra Buitenlanders (RCB's). Gemeenten zouden in het kader van de Welzijnswet verantwoordelijk worden. De overdracht ging moeizaam. De «interculturalisatie» van algemene instellingen verliep (en verloopt) traag. Voor de stichtingen/RCB's was het afstoten van het uitvoerend werk een grote verandering omdat men niet meer zoals voorheen binding met de achterban had (Tinnemans, 1994). Lokaal kwamen in de loop van de jaren tachtig wel nieuwe voorzieningen van de grond, zoals Buitenlandse Vrouwen Centra, waar vrouwen elkaar konden ontmoeten en cursussen volgen. In die centra werd soms het binnen de stichtingen ontwikkelde groepswork voor vrouwen voortgezet.

Instrumentele zelforganisaties

Het KMAN

Op belangenbehartiging en emancipatie gerichte organisaties als het KMAN hadden in de jaren zeventig de wind mee. In de jaren tachtig veranderde echter het politieke klimaat en werd het KMAN als een te linkse organisatie gezien, ook bij delen van de Marokkaanse gemeenschap. Het KMAN zelf vond overigens niet alleen het «rechtse» Nederlandse beleid, maar ook de opstelling van «links» en die van het welzijnswerk paternalistisch en koloniaal. Het verzette zich vooral tegen wat als een aanpassingspolitiek werd gezien, waarbij minderhedenorga-

nisaties niet echt invloed kregen en er weinig aandacht bestond voor verbetering van de rechtspositie. Het KMAN wilde om deze reden niet deelnemen aan het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs in de in 1985 opgezette Landelijke Advies- en Overlegstructuur (LAO). Het KMAN weigerde dus gebruik te maken van de typisch Nederlandse manier om nieuwkomers te integreren in het politieke systeem.

Lsboa en inspraakorganen

Andere belangenorganisaties van minderheden merkten dat ze door overheden niet als gesprekspartner werden geaccepteerd indien ze niet de Nederlandse vorm van belangenbehartiging en pleitbezorging kopieerden door gezamenlijk op te treden (Tinnemans, 1994). Daarom werd in 1981 een landelijke organisatie opgericht die de krachten van organisaties van minderheden bundelde, de Landelijke Samenwerking van Organisaties van Buitenlandse Arbeiders (Lsoba). Belangrijke doelstellingen waren het stimuleren en ondersteunen van en het geven van kadertraining aan democratisch functionerende zelfstandige organisaties van buitenlandse arbeiders. Het KMAN nam ook hieraan niet deel omdat het vreesde dat contacten met overheden en instellingen centraler zouden komen te staan dan die met de eigen achterban.

In 1981 gaf de Lsoba in een reactie op de *Ontwerp-Minderhedennota* te kennen dat de belangenorganisaties van minderheden nooit betrokken waren geweest bij de beleidsontwikkeling. Verder werd gesteld dat te weinig geld voor hen zou worden uitgetrokken omdat de regering uit angst om de «tolerantie van de Nederlandse samenleving» op de proef te stellen bevoordeling wilde voorkomen. Toen CRM midden 1982 de bijdragen voor het Lsoba stopzette, raakte de organisatie door noodgedwongen ontslag van twee medewerkers «de facto vleugellam» (Tinnemans, 1994). Rabbae van het NCB maakte bezwaar tegen het intrekken van subsidie voor organisaties als het Lsoba en grote regionale samenwerkingsverbanden als het Platform Buitenlanders Rijnmond, omdat zij zonder personele ondersteuning het beleid niet konden volgen, laat staan beïnvloeden.

Nadat de Tweede Kamer zich had uitgesproken tegen de stopzetting van subsidie kon de Lsoba alsnog doorgaan met zijn werk. De organisatie zette zich daarna samen met anderen in voor het verblijfsrecht van buitenlandse jongeren en een goede remigratieregeling. De organisatie wilde echter niet betrokken worden bij de in 1984 te ontwikkelen Landelijke Advies- en Inspraakstructuur Minderhedenbeleid (LAO). Men meende dat de LOA vooral zou worden gebruikt ter legitimatie van beleid.

De minister van Binnenlandse Zaken had in 1984 belangenorganisaties van minderheden gevraagd zich te organiseren in inspraakorganen. In 1986 kwam in samenwerking tussen uiteenlopende organisaties, waaronder de invloedrijke islamitische organisatie TICF en de arbeidersorganisatie HTIB het Inspraakorgaan Turken in Nederland (IOT) tot stand. De samenwerking tussen de islamitische en progressieve organisaties bevreesde menigeen (Tinnemans, 1994). Veertien plaatselijke Turkse organisaties van vooral vrouwen en jongeren werden overigens – tot hun boosheid – niet bij de totstandkoming betrokken.

Het overleg tussen behoudende en progressieve Marokkaanse organisatie over een inspraakorgaan verliep zeer moeizaam. In 1987 was er voor het eerst overleg tussen minister van Dijk en het opgerichte Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT). Het SMT was door enkele tientallen organisaties, maar zonder het KMAN en de als mantelorganisatie van de Amicales beschouwde Ummon, opgericht. In 1990 werd het Landelijk Inspraakorgaan Zuideuropeanen (LIZE) opgericht en was de LAO-structuur compleet. De inspraakorganen brachten tussen 1985 en

1988 150 adviezen uit. Binnen verschillende organisaties is men over het functioneren van de LAO in de loop van de tijd positiever gaan denken. Men ging die zelfs zien als «emancipatie-instrument» en «denktank». De LAO werd in een evaluatierapport door de inspraakorganen een werkbaar compromis genoemd (Tinnemans, 1994). Opvallend is hoe sturend de overheid bij de vorming van deze Inspraakorganen is opgetreden. Zeker bij «instrumentele» organisaties is de verleiding blijkbaar groot om mee te gaan in de door de overheid bedachte structuren. Dit geldt minder voor identiteitsgerichte organisaties.

Identiteitsgerichte organisaties

Islamitische organisaties

De ontwikkelingen in de jaren tachtig in de bredere islamitische wereld, vooral in Iran, veranderden in Nederland ook het maatschappelijk klimaat ten aanzien van moslims. In ieder geval leek het autochtone publiek, ook al door het toegenomen aantal moskeeën, te hebben «ontdekt» dat de Turkse en Marokkaanse migranten moslims waren. Men ging het moslimgeloof, ook in kringen van het beleid, zelfs als centraal kenmerk van minderheden zien. Op enkele terreinen waar de belangrijke structuren uit de periode van verzuiling en de bijpassende wetten regelgeving nog aanwezig waren resulteerde dit in islamitische instituties (scholen, omroepen – deze blijven hier verder buiten beschouwing). Tegelijkertijd had de politiek grote moeite om aan religieuze zelforganisaties (zoals moskeeverenigingen) een plek te geven in het beleid. Enerzijds waren zij onmisbaar in de opzet om Inspraakorganen te laten functioneren namens de gehele gemeenschap aangezien zij de grootste groepen migranten leken te binden (BZ(K)), anderzijds pasten zij niet in het beleid gericht op de scheiding van kerk en staat in de subsidietechniek (WVC/VWS). De landelijke Turkse islamitische organisaties speelden in op de veranderende opstelling vanuit de politiek en het publiek. Allereerst was het voor organisaties nodig om «aanspreekbare en aansprekende» voorlieden te hebben (Sunier, 2000). De zich op Turkije richtende leiders maakten geleidelijk plaats voor «intermediairs», «entrepreneurs» en «opinie-leiders» die in staat waren invloed te krijgen bij de overheid en instellingen. Daarmee konden zij hulpbronnen aanboren om hun organisaties te versterken. Ze dienden ook «Hollandse ideeën» in eigen kring te kunnen verspreiden. In de dialoog met ambtenaren en functionarissen maakten zij gebruik van in die jaren ontwikkeld beleidsjargon en in lijn daarmee presenteerden zij hun islamitische organisatie als zelforganisatie, relevant voor de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving. Deze op integratie in Nederland gerichte houding van de nieuwe leiders stond echter enigszins op gespannen voet met de gerichtheid van een deel van de achterban op het land van herkomst (Sunier, 2000).

Overige identiteitsgerichte zelforganisaties

In de jaren zeventig en vooral tachtig waren verschillende organisaties van minderheden opgekomen. Bij de Surinamers, Antillianen en Molukkers ging het mede om organisaties voor vrijetijdsbesteding, onder andere in de sport en ten behoeve van de beleving van de eigen religies (zie bijv. Bloemberg 1995; Mout 1986; Van Daal 2003).

In de jaren tachtig ontwikkelden ook talrijke islamitische organisaties, zoals moskeeverenigingen, zich verder vanwege behoeften voortvloeiend uit gezinshereniging en -vorming. Mede doordat in Nederland een «krachtig intellectueel leiderschap» ontbrak bleven islamitische organisaties echter afhankelijk van religieuze organisaties uit het moederland,

zoals Turkije (Canatan, 2001). Daarnaast kwamen talloze nieuwe initiatieven van de grond, zoals islamitische en hindoe-omroepstichtingen, islamitische en hindoescholen en door vrijwilligers gerunde Turkse schoolinternaten (Van Daal, 2001; 2002).

Dergelijke initiatieven konden lang niet altijd op veel steun van de gevestigde politieke partijen rekenen, ook al konden de laatste hiertegen uiteindelijk weinig uitrichten omdat de moslims gebruik maakten van hun grondwettelijke rechten.

Conclusie

Ten aanzien van de jaren tachtig kan worden geconcludeerd dat migranten zelf een steeds prominentere rol speelden in de organisaties. Identiteitsvragen, onder andere met betrekking tot de positie van de islam, kwamen op. De organisaties bleken zich in hun activiteiten ook te richten op de veranderende opstelling en opvattingen van de samenleving in het algemeen en die van overheid in het bijzonder.

4.4 De jaren negentig

In de jaren negentig waren «de stichtingen» als eerstelijns instellingen definitief van het toneel verdwenen. Tegelijk was het streven naar eigen organisatievorming vrij succesvol. In veel gemeenten kwamen lokale organisaties van minderheden op die belangenbehartiging combineerden met het bieden van een «toevluchtsoord». Na het in werking treden van de Welzijnswet en de doorzettende decentralisatie gingen gemeenten enige ondersteuning bieden aan zelforganisaties van minderheden. De gemeentelijke eis dat men een bijdrage diende te leveren aan integratie, bijvoorbeeld door het geven van voorlichting, stond soms op gespannen voet met de behoefte van de achterban aan recreatie in een vertrouwde sfeer. In de jaren negentig leek de belangstelling bij migranten te tanen voor organisaties gericht op religie en de politiek in het land van herkomst, hetgeen ook tot uiting kwam in een afnemende betrokkenheid bij moskeeën. Organisaties gingen zich meer op het verblijf in Nederland en op de hier aanwezige samenleving richten.

Deelname aan civil society

In Rotterdam is zowel in 1994 als in 2000 onderzocht in hoeverre allochtonen en autochtonen feitelijk in de *civil society* participeren (Van Daal, 2001). Nagegaan werd of inwoners van 18 jaar en ouder binnen een periode van een jaar wel eens betrokken waren geweest bij organisaties, en of het hierbij ging om religieuze, sport-, of algemene – al dat niet etnische organisaties. In tabel 1 wordt in de eerste kolom weergegeven in welke mate verschillende bevolkingsgroepen in hun vrije tijd participeerden in georganiseerd verband. In de daarop volgende kolommen worden deze cijfers uitgesplitst naar verschillende soorten participatie.

Tabel 1: Participatie in organisaties in de vrije tijd in een periode van 12 maanden naar bevolkingsgroep in 1994 en 2000 (in percentages van de betreffende bevolkingsgroep; vet gedrukt bij significante verschillen tussen 1994 en 2000)

Bevolkingsgroep	%participatie in organisaties		%participatie in in in religieuze organisaties		%participatie in in in sportorganisaties		%participatie in overige alg. organisaties		%participatie in overige zelf-organisaties		N	
	1994	2000	1994	2000	1994	2000	1994	2000	1994	2000	1994	2000
Autochtonen	73	69	22	22	34	30	38	44			200	273
Surinamers	45	47	31	38	7	8	8	8	3	4	229	248
Antillianen	54	32	36	24	9	3	13	5	6	3	175	281
Kaapverdianen	67	42	48	30	17	10	5	3	5	3	231	301
Turken	71	37	66	32	2	3	9	3	4	2	274	332
Marokkanen	51	34	47	28	2	4	5	6	3	0	254	270

Zowel in 1994 als in 2000 participeerden veel minder allochtonen dan autochtonen in hun vrije tijd in georganiseerde verbanden. Waar in 2000 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 bovendien onder allochtonen de participatie in de vrije tijd in georganiseerde verbanden significant afgenomen. Uit een verdere uitsplitsing van deze gegevens bleek naar voren te komen dat de teruggang in participatie vooral is veroorzaakt door afnemende betrokkenheid bij religieuze organisaties onder Antillianen, Kaapverdianen, Turken en Marokkanen (zie tabel 1, kolom 2 verschil tussen 1994 en 2000).

Ook de participatie van allochtonen in sportorganisaties is tussen 1994 en 2000 teruggelopen (zie tabel 1, kolom 3). Allochtonen, vooral Antillianen, Turken en Marokkanen, participeerden in 2000 veel minder dan autochtonen in sportorganisaties. Waar in 2000 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 er zeker niet groter op geworden. De participatie van allochtonen in overige algemene organisaties was zowel in 1994 als in 2000 laag en is onder Antillianen en Turken zelfs significant afgenomen. Waar in 2000 44% van autochtonen in overige algemene organisaties, zoals sociaal-cultureel werk, buurtorganisaties, hobbyclubs en onderwijsinstellingen participeerde, was dat bij allochtonen steeds minder dan 10% (zie tabel 1, kolom 4).

Tot slot is nagegaan in welke mate allochtonen betrokken waren bij zelforganisaties buiten de genoemde religieuze of sportorganisaties (kolom 5). Volgens sommigen (Lindo et al., 1997; Penninx en Slijper, 1999) zou het mogelijk om grote aantallen kunnen gaan. Het onderzoek wees echter uit dat onder geen der bevolkingsgroepen meer dan 4% van de ondervraagden in een periode van twaalf maanden betrokken is geweest bij etnische zelforganisaties op andere terreinen dan religie en sport. Gegeven dit feit zal de rol van zelforganisaties bij integratieprocessen noodzakelijkerwijs bescheiden moeten zijn.

Nadere inspectie van de onderzoeksresultaten naar achtergrondkenmerken laat zien dat er rekening houdend met migrantengeneratie, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau, onder allochtonen sprake is van een sterk achterblijvende participatie in de vrije tijd in het verenigingsleven en andere organisaties. We kunnen zelfs concluderen dat er onder allochtonen sprake is van een afgenomen participatie in het maatschappelijk middenveld. De lage participatie binnen religieuze organisaties wordt tot dusverre niet gecompenseerd door een grotere besteding van de vrije tijd

binnen algemene Nederlandse organisaties of zelforganisaties op niet-religieuze grondslag.

Zelforganisaties

Het spreekuur van het KMAN werd in het begin van de jaren negentig steeds drukker bezocht. Er was weliswaar geen sprake van professionalisering, maar er werden wel banenpoolers ingezet en er werd steeds meer steun verkregen vanuit rechtswinkels en advocaten. In 1993 werden 7 650 mensen geholpen. Ook het KMAN is zich in de jaren negentig meer gaan oriënteren op de lokale samenleving. Zo werden samen met anderen projecten voorbereid gericht op het voorkomen van vroegtijdige schooluitval, participatie van ouders in het onderwijs, het ontwikkelen van oriëntatie op de Nederlandse samenleving bij imams, het bieden van perspectieven aan vastgelopen jongeren en de aanpak van verslavingsproblematiek. Ook plaatselijke afdelingen van een organisatie als het HTIB kregen geleidelijk een andere meer op de lokale samenleving toegesneden functie (Van Daal, 2002).

Deze toenemende lokale oriëntatie spoorde met het overheidsbeleid waarin door de decentralisatie steeds meer de gemeenten uitmaakten welke organisaties ondersteuning verdienden. Staatssecretaris Vliegenthart had aan het einde van de jaren negentig geconstateerd dat de betekenis van zelforganisaties vooral op het lokale niveau lag. Daarbij lag hun waarde volgens de staatssecretaris vooral in de ontwikkeling van «burgerschap». Tussen gemeenten bleken overigens grote verschillen te bestaan in beleidsopvattingen ten aanzien van zelforganisaties, met name waar het om religieuze zelforganisaties gaat (Rath e.a., 1996), waardoor het beleid nog minder eenduidig was dan in de voorgaande periode. Uitkomsten van een recent onderzoek van het IMES onder zelforganisaties laten zien dat gemeenten verschillen in hun ondersteuningsbeleid en dat ze nogal eens zijn overgestapt van structurele naar projectsubsidies. Verder blijkt dat ruim een kwart van de zelforganisaties geen overheidssteun krijgt, ongeveer 38% ondersteuning in de vorm van accommodatie en 61% projectsubsidie – soms gecombineerd met accommodatiesubsidie.

De veranderingen in het maatschappelijk veld en de politieke geleghedenstructuur, maar ook het feit dat nieuwkomers meer geïntegreerd raakten bevorderden de geneigdheid van de Turkse organisaties om zich op de Nederlandse samenleving te richten (Canatan 2001). Intern georiënteerde leiders gingen plaats maken voor op de maatschappij gerichte externe leiders. Met de sterkere maatschappelijke gerichtheid verminderde ook de band met het Turkse achterland. Tegelijkertijd belemmerde de toenemende negatieve beeldvorming omtrent de Islam mogelijk de maatschappelijke betrokkenheid van migranten. Volgens Penninx en Schrover (2001) gold dit overigens minder voor Marokkaanse organisaties waar de mannen van de eerste generatie langer bleven domineren.

In het begin van de 21^e eeuw zette de verjonging van zelforganisaties zich door. Met de toenemende invloed van jongeren namen ook conflicten met ouderen en hun traditionelere organisaties toe. Nieuwe zelforganisaties bleken vaak minder op religie en meer op cultuur, maatschappij, recreatie en soms ook politiek gericht te zijn. Volgens Canatan (2001) verliezen «isolationistische organisaties» terrein aan «participatieve organisaties». De missie van de lokale organisaties is in de loop van de jaren negentig dus sterk veranderd. Ook veel zich als islamitisch definiërende organi-

aties wilden erkenning van de eigen identiteit als onderdeel van de Nederlandse samenleving. Die islamitische identiteit was (en is) meestal niet meer dezelfde als die van de vroegere en oudere migranten (Sunier, 1996).

Conclusie

Kenmerkend voor de jaren negentig is de grotere oriëntatie van migrantenorganisaties op de lokale situatie. Deze ontwikkeling is in overeenstemming met het ingezette beleid. Er ontstaat ook steeds meer aandacht voor concrete problemen met integratie. Veel zelforganisaties geven er blijk van te (willen) reageren op de steeds luider wordende roep om integratie in de Nederlandse samenleving.

5. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de empirische hoofdstukken 3 en 4 geïnterpreteerd in het licht van de theoretische overwegingen uit de eerste twee hoofdstukken. Hierbij zullen we ingaan op de twee hoofdvragen van de Tijdelijke Commissie: (1) Hoe functioneren zelforganisaties, welzijnsorganisaties en belangenorganisaties en wat is hun rol? (2) In hoeverre heeft de overheid hierbij een bevorderende of belemmerende rol (gehad)?

Zoals uiteengezet in de introductie hebben we deze twee vragen uitgewerkt in zes deelvragen:

1. Wat is de rol van de (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) zelforganisaties van minderheden?
2. Welke doelstellingen hebben zelforganisaties van minderheden nagestreefd gedurende de drie onderscheiden fasen van het minderhedenbeleid?
3. In hoeverre sluiten deze doelstellingen aan bij (veranderingen in) het integratiebeleid van de overheid?
4. Wat is de rol van zelforganisaties geweest bij de integratie van minderheden in Nederland? In hoeverre hebben zij hun achterban in staat gesteld om contacten buiten de eigen groep te leggen («bridging») en/of hebben zij vooral een rol gespeeld in de versterking van de interne banden tussen leden van de achterban («bonding»)? Welke rol c.q. betekenis hebben deze organisaties gehad voor leden van hun achterban?
5. Op welke wijze, onder welke voorwaarden en met welke effecten heeft de overheid de zelforganisaties van minderheden gestimuleerd dan wel belemmerd? Heeft het beleid van de overheid effect gehad op de basis waarop migranten zich organiseerden (op basis van een etnische, politieke, sociale, culturele en/of religieuze identiteit)? Heeft de overheid voorwaarden gesteld aan subsidiëring, bijvoorbeeld aan de deelname van vrouwen en andere groepen binnen zelforganisaties? Zo ja, met welk effect op het functioneren van deze organisaties?
6. In welke mate en op welke manier hebben veranderingen in de opvattingen van het beleid (van categoriaal naar algemeen, van een groeps- naar een individuele aanpak) ook geleid tot een effectief andere politiek met betrekking tot met name zelforganisaties (gelet op de paradox dat (vertegenwoordigers van) zelforganisaties en belangengroepen van migranten enerzijds een minder centrale positie in het integratiebeleid hebben gekregen maar anderzijds veelvuldig door de politiek worden benaderd in tijden van mogelijk oplopende etnische spanningen)?

In deze conclusies zullen we eerste aandacht besteden aan de vragen (1), (2) en (4), die betrekking hebben op de rol van zelforganisaties.

Vervolgens formuleren we antwoorden op de vragen (3) en (5) die ingaan op de invloed van de nationale politiek op de ontwikkeling van zelforganisaties. Tenslotte staan we apart stil bij vraag (6).

De beantwoording van de vragen (2) en (3) vindt overigens gedetailleerd plaats in bijlage 4.

De doelstellingen van zelforganisaties en hun rol in het integratieproces

In hoofdstuk 4 zijn verschillende betekenissen van zelforganisaties voor migranten naar voren gekomen. Deze wisselden afhankelijk van de fase in

het vestigingsproces. Aanvankelijk was men gericht op het overleven in een nieuw land en het creëren van mogelijkheden om de «eigen» identiteit te beleven. Toen men vervolgens meer oog kreeg voor de eigen positie en de knelpunten daarin, kwam men op voor de eigen belangen. Vanaf het moment dat duidelijk was dat men hier bleef wonen, werden organisaties die zich pro-actief op de samenleving richtten aantrekkelijk. De eerste groepsvorming onder migranten tot in de jaren zeventig kan niet echt als zelforganisatie worden beschouwd. Het ging eerder om door zorgzame autochtonen gecreëerde ontmoetingsmogelijkheden. Toen zich na enige tijd gezinnen vestigden, groeide de behoefte aan vertrouwde, vooral religieuze instituties. Bewegingen uit de landen van herkomst, vooral uit Turkije, sprongen in het gat van de identiteitsgerichte zelforganisaties (zowel op basis van klasse en politieke kleur als religie). Ook aan het ontstaan van instrumentele zelforganisaties (belangenorganisaties) lag vaak de inzet van externen, in dit geval zaakwaarnemers, ten grondslag. Migranten stelden zich in het begin soms passief op ten aanzien van dergelijke initiatieven; de betekenis voor hen groeide pas gaandeweg.

In het inleidend hoofdstuk werd gesteld dat instrumentele zelforganisaties van belang zijn wanneer ze inhoudelijke successen boeken. In het algemeen moet echter worden geconcludeerd dat het gemakkelijker bleek om procedureel succes te boeken (opname in overlegcircuits e.d.) dan dat inhoudelijke eisen werden ingewilligd.

Migranten vonden in zelforganisaties een «thuis» dat hen kon helpen bij het ontwikkelen van een eigen identiteit. Het ging en gaat hierbij zeker niet alleen om «behoud van identiteit» maar ook om de ontwikkeling van nieuwe, aangepaste identiteiten. In een moderne samenleving als de Nederlandse, hebben migranten, net als anderen, behoefte om een identiteit op te bouwen waarmee ze een positie kunnen verwerven en zich kunnen redden. Ook groepen waarin oude en nieuwe identiteiten met elkaar botsen, koesteren vaak de wens om zich te organiseren. Zo hebben we gezien dat vooral bij jongeren en vrouwen behoefte bestaat aan organisaties die behulpzaam zijn bij vernieuwing van identiteiten en strategieën.

De «identiteitsfunctie» van zelforganisaties dient dus mede te worden gezien tegen de achtergrond van de hedendaagse cultuur. Door diverse auteurs wordt in dit verband gesproken van «identity politics». In een ontideologiseerde wereld geldt voor ieder individu meer dan ooit de noodzaak om een eigen identiteit te construeren en te onderhouden. Deze identiteit dient te worden ontwikkeld binnen een onzekere wereld, waarin veel verschillende en tegenstrijdige verwachtingen bestaan. Men zou kunnen spreken van een tijdperk van «identitiële onzekerheid» (Boutellier, 2002). Zeker voor migranten en hun kinderen geldt de noodzaak van een identiteitsstrategie, die hen een positie verleent in een complexe culturele en morele omgeving. Daarin zullen vanzelfsprekend elementen uit de cultuur van het moederland en de van huis uit overgedragen religie een rol spelen. De vraag is echter hoe die worden verknoot met elementen uit de Nederlandse cultuur.

In het inleidend hoofdstuk is aangegeven dat de beleidsdefinitie van integratie mede bepalend is voor het antwoord op de vraag of organisaties van migranten daaraan een bijdrage leveren. Op basis van de beschrijvingen uit met name hoofdstuk 4 kan de conclusie worden getrokken dat identiteitsgerichte zelforganisaties voor een deel van de achterban primair een «toevluchtsfunctie» hebben vervuld. Vooral in het begin van het vestigingsproces is deze functie van belang (De Graaf,

1983). De actieve leden van dergelijke organisaties hebben door hun inzet, waarvoor ook contacten met de buitenwereld nodig waren, zelf belangrijke stappen in de richting van integratie gezet. In dit verband kan worden gesproken van de ontwikkeling van *overbruggend* sociaal kapitaal. De gedachte dat sprake kan zijn van een *win-win-situatie* – sterk in eigen kring maakt ook sterk in de buitenwereld – is vaak bewaarheid voor degenen die in deze organisaties een spilfunctie vervulden en vervullen. Het zijn ook deze personen die hun sociaal kapitaal vervolgens benutten voor politieke participatie. Deze bevinding sluit aan bij de onderzoeksresultaten van Fennema, Tillie et al. (2000) dat participatie in zelforganisaties – zoals in het geval van Nederlandse Turken – bijdraagt aan politieke participatie in brede zin (zie het aantal gemeenteraadsleden van Turkse komaf). De vraag is echter of dit mechanisme ook opgaat voor minder actieve leden van dergelijke organisaties en voor andere terreinen dan politieke participatie.

Op grond van deze deelstudie komen wij voorlopig tot de conclusie dat het belang van zelforganisaties in het integratieproces van nieuwkomers bepaald niet moet worden overschat, ook al omdat zelforganisaties slechts aan een deel van betrokkenen «kapitaal» verschaft om zich in de bredere wereld te redden. Maar zelforganisaties hoeven daarom nog niet te worden «gevreesd»: we zijn weinig aanwijzingen tegengekomen dat participatie in eigen kring per se belemmerend zou werken op het integratieproces, zoals de aanhangers van het *zerosummodel* menen. Eerder lijkt het zo te zijn dat participatie in eigen kring enerzijds, en in de bredere samenleving anderzijds, relatief los van elkaar staan maar wel degelijk combineerbaar zijn (*compatibiliteitsmodel*). Waarmee migranten zich identificeren en of het lukt om een sterke band met de eigen groep te combineren met een sterke band met Nederland, blijkt vooral samen te hangen met de mate van zelfwaardering. Zelfwaardering leidt bij minderheidsgroepen niet tot afwijzing van het nieuwe land maar is de brug waarlangs er ook waardering voor Nederland kan groeien.

Het valt buiten het bestek van deze studie om na te gaan waardoor en wanneer mensen zelfwaardering ontwikkelen. Het ligt echter voor de hand dat het vrijelijk kunnen beleven van belangrijke geachte identiteiten hierbij een rol speelt. In die zin is de problematische positie van religie in relatie tot zelforganisaties relevant. De Nederlandse overheid (zie ook verderop) wilde geen religieuze zelforganisaties financieren. Ook Nederlandse groepen en partijen zagen meer in het ondersteunen van seculiere zelforganisaties. In de eerste plaats had dit te maken met het afnemende belang van religieuze organisaties in een onzuilend land en de beleden scheiding van kerk en staat. In de tweede plaats leefde de gedachte dat bij uitstek religieuze organisaties wel eens het minst «overbruggend» zouden kunnen zijn. Religieuze organisaties zouden mensen vooral in een isolement houden. In dergelijke organisaties doen sommigen weliswaar ook sociaal kapitaal op maar dat wordt dan toch vooral ingezet voor de controle op de eigen achterban (Putnam spreekt in verband met zich afzonderende organisaties over «the dark side of social capital»). Niettemin hebben religieuze zelforganisaties de laatste jaren aan positie gewonnen en wordt financiële ondersteuning door de overheid van bepaalde sociaal-culturele activiteiten, bijvoorbeeld van moskeeverenigingen, minder dan voorheen afgewezen. Deze ontwikkeling werd in gang gezet doordat religieuze organisaties werden uitgenodigd om ook deel te nemen aan de landelijke Inspraakorganen. Deze Inspraakorganen waren weliswaar gebaseerd op nationaliteit (Surinaams, Turks, et cetera) maar

daarbinnen wilde de overheid graag een zo breed mogelijk spectrum van organisaties vertegenwoordigd zien vanwege representativiteit en bereik. Bovendien werden vanaf de tweede helft van de jaren tachtig sociaal-culturele activiteiten van religieuze organisaties ook subsidiabel geacht, ook al ging dit zowel op nationaal als op lokaal niveau met de nodige weerstand gepaard.

Dat islamitische organisaties zich sterk ontwikkelden, ondanks het feit dat zij aanvankelijk niet werden gesubsidieerd als zelforganisatie, heeft deels te maken met de Nederlandse eigenaardigheid dat instituties als scholen en media wél en zelfs uitsluitend op basis van religie financiële steun kregen en krijgen. Waar migranten door de wettelijke weerslag van de verzuiling juist werden uitgenodigd om zich op basis van religie te verenigen, daar hoeft het niet te verbazen dat dergelijke organisaties zich verder ontwikkelen en vervolgens ook in aanmerking willen komen voor ondersteuning als «zelforganisatie», ook al betrof deze subsidie juist niet hun religieuze activiteiten.

Overigens moet de invloed van deze verzuilde structuur ook weer niet worden overschat – want tegenover de *religieuze* verzuilingsweg om te komen tot eigen instituties, stond het Nederlandse beleid om bij zelf-organisaties juist *seculiere* organisaties te subsidiëren of, en pas na loop van tijd, hoogstens de niet-religieuze activiteiten van religieuze organisaties. Dat zelforganisaties op religieuze grondslag zich niettemin sterk hebben ontwikkeld past dus eigenlijk niet zo goed in het Nederlands beleid.

Het spoort wel met een ontwikkeling die Koopmans en Statham ook in andere landen aantreffen die nog veel minder ruimte boden aan religieuze (zelf)organisatie, zoals Frankrijk: nieuwkomers organise(e)r(d)en zich sterk op basis van de Islam. Er is blijkbaar iets eigens aan de betekenis van religie – en zeker aan een relatief publieke religie als de Islam – die de opstelling van overheden tot op zekere hoogte minder relevant maakt. Dat brengt ons bij de vraag welke invloed de overheid kan uitoefenen op de ontwikkeling van zelforganisaties c.q. werkelijk heeft uitgeoefend in Nederland.

Wat vermag de overheid?

Bij de introductie van de politieke gelegenheidsstructuur hebben we gewezen op een aantal wezenlijke institutionele aspecten die de wijze van organisatie van migranten vergaand blijken te kunnen beïnvloeden. Uit verschillende in deze deelstudie aangehaalde onderzoeken wordt duidelijk dat hoe deze formele mogelijkheden worden beoordeeld en aangewend, sterk afhankelijk is van de *opvattingen* van betrokkenen. Binnen dezelfde wettelijke mogelijkheden hebben bijvoorbeeld de gemeenten Utrecht en Rotterdam een totaal verschillend beleid gevoerd met betrekking tot islamitische zelforganisaties (Feirabend en Rath, 1996). Terecht hebben verschillende auteurs er daarom op gewezen dat naast institutionele kenmerken van de politieke structuur ook het «symbolische» domein van opvattingen (het «publieke discours») van belang is (Tarrow, 1994; Koopmans en Statham, 2000).

Kenmerkend voor *de jaren zestig en zeventig* was een langzaam groeiende bemoeienis van de overheid met migranten. Dit gebeurde aanvankelijk overigens vanuit een oogpunt van *immigratievragen* en niet van *integratievragen*. In de beginjaren was het beleid sterk gericht op terugkeer van migranten. Men verwachtte impliciet dat het behoud van de eigen zeden en gewoonten zou bijdragen aan een tijdelijke aangepastheid van migranten in Nederland.

Vóór de jaren zeventig hield de overheid zich grotendeels op de achtergrond. Het was met name vanuit de kerken dat particuliere welzijnsstichtingen voor migranten worden opgezet.

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig wordt de overheidsbemoeyenis echter steeds intensiever. Ten opzichte van migranten(organisaties) is een ontwikkeling zichtbaar van volledig particulier initiatief tot een grote mate van overheidsbemoeyenis. Deze toenemende invloed van de overheid en het terugdringen van de verzuilde *civil society* deed zich overigens op tal van beleidsterreinen voor (De Haan en Duyvendak, 2002).

Opvallend aan deze eerste periode is dat de ontwikkeling van migrantenorganisaties een sterk ideologisch karakter had: men organiseerde zich op basis van identiteiten die politiek relevant waren in het land van herkomst en/of in het land van aankomst (klasse, religie). Dit vond plaats binnen een context waarin ook in Nederland de politieke verhoudingen relatief gepolariseerd waren. De expliciete steun van linkse organisaties in Nederland voor «progressieve» (klasse)zelforganisaties en hun verzet tegen religieuze zelforganisaties zegt dan ook veel over de Nederlandse politieke verhoudingen. Tegelijkertijd waren de zelforganisaties in deze periode nog relatief sterk gericht op het land van herkomst. Regeringen van deze landen van herkomst probeerden, al dan niet via mantelorganisaties, greep te houden op hun voormalige onderdanen. De zelforganisaties ontwikkelden zich aldus in een spanningsveld waarin steun van Nederlandse politieke zijde vooral gericht was op niet-religieuze organisaties, terwijl vele nieuwkomers in het land van aankomst juist behoefte bleken te hebben aan religieuze voorzieningen en organisaties (en hiervoor enige gehoor vonden bij Nederlandse religieuze organisaties).

In de jaren tachtig verschuift het accent in het beleid langzamerhand van aandacht voor cultuur en identiteit naar sociaal-economische integratie. Ten aanzien van het culturele domein wordt aansluiting bij de instituties van de Nederlandse samenleving geprefereerd boven oriëntatie op de eigen groep. In het beleid worden door aanpassing van wettelijke bepalingen niettemin de voorwaarden gecreëerd voor de beleving van cultuur en religie. Vooral in gevallen waar sprake is van achterstand worden cultuur- en identiteitsbeleving ook tijdelijk subsidieel geacht. In deze visie wordt beleving van de eigen cultuur en identiteit als recht beschouwd waarop minderheden op basis van gelijkheid aanspraak kunnen maken. Uit deze opvatting spreekt dat men meende dat versterking van dergelijke zelforganisaties in ieder geval niet haaks stond op integratie in de samenleving (*compatibiliteitsgedachte*). Sommigen menen dat het een het ander zou versterken (*win-winperspectief*). In deze periode gaan migranten zelf een steeds prominentere rol spelen in het opzetten en functioneren van zelforganisaties. De organisaties blijken zich daarbij sterk(er) te richten op de opstelling en opvattingen van de samenleving in het algemeen en die van overheid in het bijzonder.

Vanaf de jaren tachtig ontstond een politieke gelegenheidsstructuur die enerzijds veel meer eisend was maar die anderzijds organisaties van migranten ook bepaalde mogelijkheden bood. Verschillende religieuze en andere organisaties speelden hier op in. Er kwamen «intermediairs», «entrepreneurs» en «opinieleders», die goed thuis waren in twee culturele milieus. Deze op Nederland gerichte leiders liepen soms behoorlijk ver voor hun troepen uit. Ze moesten ook wel omdat het maatschappelijke en politieke discours, een belangrijk aspect van de politieke gelegenheidsstructuur, in de loop van de jaren negentig sterk veranderde. In dit discours klonk steeds meer een *zero-sumperspectief* door. Het maatschappelijk klimaat voor islamitische organisaties werd

ongunstiger. Organisaties van migranten reageerden op verschillende manieren op deze verandering. Sommige organisaties zochten een nieuwe identiteit in een sterke(re) gerichtheid op de lokale samenleving. Andere leken zich in hun schulp terug te trekken.

De decentralisatie van het welzijnsbeleid naar gemeenten (en provincies) is te zien als een grondige wijziging van de politieke gelegenheidsstructuur. De gevolgen voor het beleid ten aanzien van regionale of plaatselijke organisaties van migranten waren groot, maar door het verschil in gemeentelijk beleid niet steeds hetzelfde. Meestal maakte de gemeente beperkte ondersteuning mogelijk, maar in sommige gemeenten (of deelgemeenten) troffen identiteitsgerichte en instrumentele zelforganisaties het beter dan in andere. Op landelijk niveau werd het beleid steeds meer gericht op sociaal-economische integratie. De individuele integratie van migranten kwam voorop te staan; er leek geen belangrijke rol meer voor zelforganisaties weggelegd.

Het lijkt erop dat de decentralisatie de lokale oriëntatie van migrantenorganisaties heeft bevorderd. Lokaal werden, in lijn met het beleid, nieuwe organisaties opgericht door subgroepen (met name vrouwen en jongeren) uit bepaalde etnische gemeenschappen. Het ontstaan van deze groepen werd vaak gestimuleerd door overheden. De benadrukking van het belang van participatie van vrouwen en jongeren leidde er overigens niet toe dat er harde subsidievoorwaarden werden gesteld aan de interne diversiteit van zelforganisaties.

Naast de invloed van de politieke context moet, om de ontwikkeling van zelforganisaties te begrijpen, ook nog gekeken worden naar drie andere mogelijke factoren: (1) de kenmerken van de betrokkenen (hun samenstelling en «habitus»), (2) internationale ontwikkelingen en dan met name politieke in het land van herkomst en (3) de verblijfsduur van migranten (het organisatie-ecologische aspect). Aangezien de Tijdelijke Commissie met name geïnteresseerd is in de invloed van het overheidsbeleid gaan we nog kort op deze aspecten in. We baseren ons hierbij sterk op zeer recent onderzoek van Van Heelsum (2003).

De verblijfsduur van de migrantengroep

Van Heelsum (2003) schrijft: «De theorie van de organisatie-ecologie (Hannan en Freeman, 1989) biedt handvatten om een trend te zien in de aantallen organisaties. Deze theorie voorspelt vanaf het moment van aankomst van een migrantengroep een omgekeerd U-vormig verband: aanvankelijk zijn er weinig organisaties, dan komen er steeds meer en daarna loopt het aantal weer terug. Het aantal organisaties neemt inderdaad van de diverse groepen toe vanaf het moment dat de eerste vertegenwoordigers in Nederland arriveren. De vluchtelingenorganisaties bevinden zich in deze eerste fase van groei; hun aantal zal zeker verder groeien. Het lijkt erop dat de Turkse en Marokkaanse organisaties zich ongeveer in de piekfase bevinden en dat Surinaamse en Molukse organisaties over de piek heen zijn. Met behulp van de faseringsgedachte in het werk van Penninx en Schrover (2001) kan iets gezegd worden over de trends bij de vorming van bepaalde *soorten* organisaties.

Deze auteurs gaan er vanuit dat in de eerste fase vanaf het moment van aankomst van een migrantengroep de nadruk ligt op organisaties die zijn gericht op het herkomstland. Bij een aantal vluchtelingengemeenschappen zijn er veel van dergelijke organisaties. In de tweede fase ontstaat door het toenemen van de aantallen vrouwen en kinderen behoefte aan een infrastructuur. De Turkse en Marokkaanse infrastructuur is vrij ver ontwikkeld. Er zijn zowel organisaties op religieus of cultureel terrein, als organisaties voor specifieke doelgroepen, zoals vrouwen of ouderen. In

een volgende fase komt volgens Penninx en Schrover de nadruk te liggen op de tweede generatie en jongeren. De Turkse en Marokkaanse jongeren hebben respectievelijk 105 en 79 organisaties, in beide gevallen ongeveer 10% van het totale aantal organisaties. Dat is zeer veel vergeleken met de 28 Surinaamse jongerenorganisaties (3%). Blijkbaar hebben Surinaamse jongeren veel minder behoefte aan specifieke Surinaamse organisaties, mogelijk omdat hun integratie verder gevorderd is.» Zonder twijfel speelt de verblijfsduur een zelfstandige rol in de verklaring van de ontwikkeling van (de behoefte aan) zelforganisaties. Niettemin moet deze ook weer niet worden overschat, zoals uit de laatste regels van bovenstaand citaat blijkt. Het is dankzij de gevorderde integratie dat Surinamers minder behoefte hebben aan (instrumentele) organisaties – maar hoe zal dat zijn voor groepen die hier weliswaar al lang zijn maar waarvan de integratie stagneert?

De samenstelling en de «habitus» van de migrantengroep.

In het voorgaande hebben we al gewezen op de bijzondere positie die religieuze identiteit voor veel nieuwkomers heeft. Opvallend hierbij was dat, ook al stimuleerde de overheid religieuze zelforganisaties bepaald niet, deze niettemin lange tijd groeiden in aantal en omvang groeiden. Van Heelsum (2003) schrijft hierover: «De religieuze organisaties blijken alle groepen overziend, het meest voor te komen. Dit geldt zowel voor de langer in Nederland verblijvende groepen als voor een aantal nieuwe groepen, en migratieredenen maken daarbij geen essentieel verschil. Het grote aantal religieuze organisaties lijkt in eerste instantie te verklaren uit interne behoeften daaraan in de gemeenschappen. De mate van verschil tussen de religie van de nieuwkomers en van de gevestigden speelt hier mogelijk ook een rol. Er waren voor de aankomst van de islamitische immigranten in Nederland nog geen moskeeën, of hindoetempels voor de Hindoes of Koptische en evangelische kerken voor de Afrikanen. Die religieuze voorzieningen zijn niet alleen nodig om elke vrijdag of zondag samen te bidden en de hoogtijdagen te vieren. Ze zijn ook nodig bij geboorte, huwelijk en begrafenis. In een nieuwe migrantengemeenschap kan een crisissituatie ontstaan als er bijvoorbeeld iemand overlijdt, en er geen (religieuze) voorziening is voor de begrafenis. De oprichting van een religieuze organisatie kan dan ineens zeer urgent worden. Vandaar dat de religieuze organisaties niet lang na de binnenkomst van de islamitische, hindoeïstische, koptische immigranten worden opgericht. Moslims die in de negentiger jaren naar Nederland kwamen, zoals Somaliërs en Afghanen, troffen al voorzieningen aan. Nieuwe moskeeën stichten was voor hen dus minder urgent, hoewel in de bestaande moskeeën geen Somali of Pashto wordt gesproken.» Dat religieuze organisaties in Nederland in het kader van het minderhedenbeleid niet als religieuze organisaties worden gesubsidieerd maar uitsluitend ten behoeve van hun niet-religieuze activiteiten, heeft weinig invloed gehad op hun ontwikkeling. Dit spoort met de conclusie van Koopmans en Statham dat met name islamitische organisaties zich grotendeels lijken te onttrekken aan de sturing door de overheid in het land van aankomst.

Misschien moeten we het nog preciezer formuleren: de(ze) religieuze identiteit is voor deze groepen nieuwkomers blijkbaar zo belangrijk dat zij een vanzelfsprekend aanknopingspunt voor organisatievorming was en is. Stimulans of tegenwerking heeft weinig effect op het bestaan van zelforganisaties op religieuze grondslag; mogelijk wel op de doelen die zij zich stellen en de middelen die zij hanteren.

Land van herkomst

Ontwikkelingen in het land van herkomst blijken in Nederland een relatief

geringe rol te spelen in de verklaring van de ontwikkelingsgang van zelforganisaties (bijvoorbeeld in termen van doelen of oriëntatie). Zo vormt het land van herkomst in de loop van de tijd bijna voor alle groepen een steeds minder gewichtig aandachtgebied. Interessant in de studie van Koopmans en Statham is dat Nederlandse migranten bovendien minder dan Duitse en Zwitserse migranten georiënteerd zijn op hun land van herkomst (ondanks de Nederlandse overheidsclassificatie van migranten in termen van etniciteit en nationaliteit). De open Nederlandse politieke gelegeheidsstructuur relativeert de rol die het land van herkomst nog speelt voor zelforganisaties.

Een beperkte maar noodzakelijke rol voor zelforganisaties?

Wanneer we de afgelopen decennia overzien kunnen we over het algemeen spreken van overheidsbeleid dat de ontwikkeling van de meeste minderhedenorganisaties (ook financieel) heeft *bevorderd*. Dit is opmerkelijk omdat we tegelijkertijd hebben geconstateerd dat in de vier in de loop van de tijd te onderscheiden integratiestrategieën zelforganisaties geen belangrijke rol vervulden.

Een verklaring voor het belang dat men niettemin hechtte aan minderhedenorganisaties kan waarschijnlijk mede worden gevonden in de Nederlandse omgang met het middenveld. De Nederlandse overlegcultuur maakte het min of meer vanzelfsprekend dat minderheden gefaciliteerd werden in de ontwikkeling van eigen organisatievormen. Maar niet alle zelforganisaties werden subsidiabel geacht. In eerste instantie werden religieuze zelforganisaties *uitgesloten* van overheids-ondersteuning; later waren uitsluitend hun niet-religieuze activiteiten subsidiabel.

Ook nu bij velen twijfel bestaat of zelforganisaties integratiebevorderend werken, zien we tegelijkertijd dat, geheel in lijn met de Nederlandse traditie, op dergelijke organisaties een beroep wordt gedaan om de maatschappelijke vrede te bewaren. Uitnodigingen tot overleg met ministers of burgemeesters verhogen de legitimiteit van organisaties die overigens in het beleid een steeds minder centrale rol was toegedacht. Bij politici en ambtenaren (zie Poppelaars 2003) bestaat de behoefte aan contactpersonen in migranten-«gemeenschappen», ook al weten betrokkenen vaak heel goed dat er van gemeenschappen lang niet altijd sprake is en de representativiteit van dergelijke organisaties soms beperkt is. Maar met name in de lokale praktijk ziet men zich om pragmatische redenen genoodzaakt om steeds opnieuw dergelijke contacten aan te gaan – overigens zonder dat men daarmee wil uitstralen dat zelforganisaties voor de integratie van individuele migranten van groot belang zouden zijn. Om uit de zeer recente «Lokale agenda integratiebeleid» van de VNG te citeren: «Emancipatie vanuit de eigen kring wordt echter steeds minder ondersteund door gemeenten. Gemeenten zijn hier kritischer naar gaan kijken en komen tot de conclusie dat veel activiteiten van zelforganisaties direct noch indirect bijdragen aan de integratie van de betreffende groep (...). De algemene conclusie die gemeenten trekken is dat zelforganisaties nu meer dan voorheen zullen worden beschouwd als reguliere organisaties, die subsidie aan kunnen vragen, maar niet langer zonder meer ondersteund willen worden» (2003: 15).

De betekenis van zelforganisaties – in positieve dan wel negatieve zin – moet inderdaad niet worden overschat, zoveel kunnen we concluderen op grond van dit onderzoek.

6. LITERATUUR

Behoukou, C. (2003) Vitale organisaties nodig voor sociale samenhang. Voorwoord. In: J. Baro, *Meedoen op eigen wijze. Ondersteuning van zelforganisaties door het Platform Zelforganisaties*. Utrecht: FORUM.

Bloemberg, L. (1995). *Tussen traditie en verandering. Hindostaanse zelforganisaties in Nederland*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap; Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.

Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Canatan, K. (2001). *Turkse islam. Perspectieven op organisatievorming en leiderschap in Nederland*. Rotterdam: Erasmus Universiteit

Daal, H. J. van (2001). *Het middenveld als smeltkroes? Verschuivingen in deelname aan verenigingsleven en vrijwilligerswerk in multicultureel Rotterdam*. 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.

Daal, H. J. van e.a. (2003) *Speuren naar interculturele kwaliteit voor de GGZ*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

Daal, H. J. van (2003a) *Sportorganisaties en multiculturaliteit* (werktitel). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (verschijnt binnenkort)

Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Oratie. Katholieke Universiteit Tilburg.

Distelbrink, M. en T. Pels (2002). Normatieve oriëntaties en binding. In: Veenman, J. (2002). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Dominguez Martinez, S., S. Groeneveld en E. Kruisbergen (2002). *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

Duyvendak, J. W. e.a. (1992). *Tussen verbeelding en macht*. Amsterdam: SUA.

Duyvendak, J. W. (red.). (1994). *De verzuiling van de homobeweging*. Amsterdam: SUA.

Duyvendak, J. W. (2000). Homoseksuelen. Een nieuwe minderheid in ontzuilend Nederland. In: Duyvendak, J. W., S. Saharso, et al., *Emancipatie en subcultuur. Sociale bewegingen in België en Nederland*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Duyvendak, J. W., en L. Veldboer (2001). *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, Multiculturaliteit en Sociale Cohesie*. Amsterdam: Boom.

Engbersen, G. en R. Gabriëls (red.) (1995). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.

Fennema, M., J. Tillie, A. van Heelsum, M. Berger en R. Wolff (2000). *Sociaal kapitaal en politieke participatie van minderheden*. Amsterdam: IMES.

Feirabend, J. en J. Rath (1996), Making a Place for Islam in Politics: Local Authorities Dealing with Islamic Associations, in: W. A. R. Shaid en P. S. van Koningsveld (eds.), *Muslims in the Margin. Political responses to the presence of Islam in Western Europe*. Kampen: Kok Pharos.

Gowricharn, R. (2001). *In- en uitsluiting in Nederland, een overzicht van empirische bevindingen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (Werkdocumenten W122).

Gowricharn (2002). *Het omstreden paradijs. Over multiculturaliteit en sociale cohesie*. Oratie: Universiteit van Tilburg.

Graaf, H. de (1983) *Functies eigen organisaties buitenlanders*. 's-Gravenhage: Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (NIMAWO)

Graaf, H. de (1986). *Plaatselijke organisaties van Turken en Marokkanen: een beschrijving en analyse van de functies van Turkse en Marokkaanse organisaties in Rotterdam en de Turkse organisaties in zes Brabantse steden*. 's-Gravenhage: Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (NIMAWO)

Haan, I. de, en J. W. Duyvendak (red.) (2002), *In het hart van de verzorgingsstaat. Het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM. WVC, VWS), 1952–2022*. Zutphen: Walburg Pers.

Heelsum, A. van (2003). *Migrantenorganisaties in Nederland* (concept).

Jonkman-Te Winkel, M. E. (1995). *Minderheden naar de markt. Een omslag in het denken?* Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.

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.

Koopmans, R. (2002). *Migrant Claim-Making Between Transnationalism and National Citizenship*, Paper for the conference «Ethno-Religious Cultures, Identities and Political Philosophies», Amsterdam 2–5 July 2002.

Koopmans, R. en P. Statham (2000). Migration and ethnic relations as a field of political contention. An opportunity structure approach. In: Koopmans en Statham (red.). *Immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*, Oxford en New York: Oxford University Press.

Koopmans, R., P. Statham, M. Giugni, en F. Passy. *Contested Citizenship. Political Contention over Migration and Ethnic Relations in Western Europe* (forthcoming 2004).

Kriesi, H., R. Koopmans, J.W. Duyvendak en M. Giugni (1995). *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

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

Lindo, F., A. van Heelsum en R. Penninx (1997). *Op zoek naar eigen kracht. Vrijwilligerswerk en burgerschap onder minderheden*. Rijswijk: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

Martens, E. P. en Y. M. R. Weijers (2000). *Integratiemonitor 2000*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

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 (1990). *Regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport Allochtonenbeleid*. (Tweede Kamer, 1990–1991, 21 472, nr. 2). 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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1994). *Naar eigen vermogen. Welzijnsnota 1994–1998*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport .

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1994). *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Mout, G. (1986). *Maluku muda onderweg; Eigen cultuur en minderheidspositie bij een Molukse sportvereniging*. Dissertatie VU Amsterdam

Muskens, G. (1998). *Instellingssubsidies voor landelijke zelforganisaties van minderheden, vluchtelingen en Chinezen. QuickScan Rapport in opdracht van het Ministerie van VWS, Directie Sociaal Beleid*. Tilburg: DOCA Bureaus, Bureau voor Onderzoek en Advies.

Muskens, G. (1998). *Activiteiten en contacten van zelforganisaties: survey onder 40 landelijke en plaatselijke organisaties van minderheden, vluchtelingen Chinezen*. Tilburg : DOCA Bureaus, Bureau voor Onderzoek en Advies. Onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS, directie sociaal Beleid.

Nauta, L. (1995). «Competente burgers». In: Engbersen, G., R. Gabriëls, (1995). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.

Pengel, G., en J. W. Janssen (1999). *Etnische tweedeling in de sport: een onderzoek in opdracht van NOC*NSF*. 's-Hertogenbosch: Diopter-Janssens & Van Bottenburg.

Penninx, R. (1979). *Naar een algemeen, etnisch minderhedenbeleid? Schets van de sociale positie in Nederland van Molukkers, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en mediterrane werknemers en een inventarisatie van het Nederlandse overheidsbeleid. Etnische minderheden*. Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (nr. 17), 1–174. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Penninx, R. (1988). *Minderheidsvorming en emancipatie, diss. UvA*. Alphen aan den Rijn, Samsom.

Penninx, R., en B. Slijper (1999). *Voor elkaar? Integratie, vrijwilligerswerk en organisaties van migranten*. Amsterdam: IMES.

Penninx, R. en M. Schrover (2001). *Bastion of bindmiddel? De organisatie van migranten in een lange-termijn perspectief*. Den Haag: NWO/NMPS.

Poppelaars, C. H. J. M. (2003). *Een bestuurlijke geleegenheidsstructuur. Over de invloed van subsidiebeleid op immigrantenorganisaties in Den Haag en Utrecht*. Leiden: Universiteit van Leiden.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Rath, Jan e. a. (1996). *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*. Amsterdam: Het Spinhuis

Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk en A. Meijer (1999), The Politics of Recognizing Religious Diversity in Europe: Social Reactions to the Institutionalization of Islam in the Netherlands, Belgium and Britain. *Netherlands' journal of social sciences*, jrg. 35, nr. 1, p. 53–68.

Rijkschroeff, R., Duyvendak, J. W., Pels, T. (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. (forthcoming)

Rupp, J., Schuster, J. en Schijf, H. (forthcoming), *Toetreding en terugdringing. Allochtone gemeenteraadsleden in de gemeenteraad van vier grote steden in Nederland* (forthcoming).

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2000). *Emancipatiemonitor 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, A. M. Vliegenthart (1999). *Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Met vereende kracht, notitie over de versterking van eigen organisaties van minderheden en de ondersteuningsstructuur die daarbij nodig is* (Tweede Kamer 1999–2000, 26 815, nr. 3). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, E. Terpstra (1995). Subsidieregeling Welzijnsbeleid. *Staatscourant* 1995, nr 250.

Statham, P. en R. Koopmans (forthcoming), Multiculturalism and Conflicts about Cultural Difference in Britain and the Netherlands: A Comparative Analysis of Islamic Claims-making, in: L. Arnaud (ed.), *Les minorités ethniques et l'Union Européenne. Politiques, mobilisations, identités*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes. (forthcoming)

Sunier, J. T. (1996). *Islam in beweging. Turkse jongeren en islamitische organisaties*. Amsterdam : Het Spinhuis

Sunier, T., J. W. Duyvendak, S. Saharso en F. Steijlen (red.) (2000). *Emancipatie en subcultuur: sociale bewegingen in België en Nederland*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Sunier, T. (2000), Moslims in de Nederlandse politieke arena. In: T. Sunier, J. W. Duyvendak, S. Saharso en F. Steijlen (red.) (2000). *Emancipatie en subcultuur: sociale bewegingen in België en Nederland*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek, pp. 138–157.

Tesser, P. T. M. en J. Veenman (1997). *Rapportage minderheden 1997. Van School naar werk: de arbeidskansen van jongeren uit de minderheden in verband met het door hen gevolgde onderwijs*. 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).

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

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

Veenman, J. (2002). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (2003), *De lokale agenda integratiebeleid*. VNG: Den Haag.

Verkuyten, M. (2003). Groepsbindingen en interetnische verhoudingen. In: F. Spierings et. al (2003), *Buurt en Stad. Liber Amicorum voor Wiebe de Jong*, pp. 27–43. Rotterdam: Sambabal.

Vermeulen, H. en R. Penninx (red.) (1994). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Vermeulen, H. (2001b). *Etnisch-culturele diversiteit als «feit» en «norm»*. Oratie. Universiteit van Amsterdam.

Weijters, G. en P. Scheepers (2003). Verschillen in sociale integratie tussen etnische groepen: beschrijving en verklaring. *Mens en Maatschappij*, 2003, jrg. 78, nr. 2, pp. 144–157.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1979). *Etnische minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij (Rapporten aan de Regering; 17).

Aanvullende bronnenonderzoeken integratiebeleid

In deze bijlage gaan we in op de doelstelling en de opzet van de SPVA-02. We besteden daarbij aandacht aan de onderzoekspopulatie, de manier waarop de steekproef is getrokken, de inhoud van de vragenlijst en het veldwerk. Daarnaast staan we stil bij de non-respons, waarbij we tevens aandacht besteden aan de non-respons onder de gezinsleden. Ook vergelijken we in dit hoofdstuk de uitkomsten uit de SPVA met andere bronnen en gaan we in op de representativiteit van het bestand.

Doelstellingen van het onderzoek

De doelstellingen van deze editie van de SPVA vloeien voort uit de ontstaansgeschiedenis van de survey (zie Martens, 1999). De *eerste* doelstelling is het verschaffen van inzicht in de sociaal-economische en sociaal-culturele positie van de vier grootste minderheidsgroeperingen in Nederland, te weten de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen³⁸. Om uitspraken te doen over de positie van deze vier bevolkingsgroepen, is het noodzakelijk dat onze bevindingen kunnen worden gegeneraliseerd. Daarom gaan we in een aparte paragraaf nader in op de wijze waarop de steekproef tot stand kwam.

De *tweede* doelstelling is het in beeld brengen van de verschillen in deze posities tussen de vier allochtone bevolkingsgroepen en de autochtonen, uitgesplitst naar achtergrondkenmerken. Vanwege de hoge kosten van grootschalige face-to-face interviews is er deze keer noodgedwongen voor gekozen de autochtone vergelijkingsgroep geen onderdeel te laten uitmaken van het SPVA-veldwerk. In plaats daarvan zijn de gegevens over autochtonen verkregen via het NKPS-onderzoek onder de Nederlandse bevolking. Een voor dit doel met een selectie van SPVA-vragen aangevulde NKPS-vragenlijst werd afgenomen bij 1016 autochtone huishoudens in de dertien SPVA-gemeenten. Zo is op een groot aantal variabelen een vergelijking mogelijk tussen de vier minderheidsgroeperingen en de autochtonen. Net als bij voorgaande versies van de SPVA geldt dat de gegevens van de autochtonen, in tegenstelling tot die van de vier grote minderheidsgroepen, niet generaliseerbaar zijn naar de totale autochtone bevolking.

De *derde* doelstelling is de mogelijkheid de gegevens in de tijd te vergelijken, zodat uitspraken over ontwikkelingen in de tijd kunnen worden gedaan. Deze laatste doelstelling betreft kortom de vergelijkbaarheid met voorgaande versies van de SPVA. Om dit te verwezenlijken is ervoor gekozen dezelfde gemeenten als in de voorgaande SPVA te selecteren, een deel van de respondenten uit de SPVA-98 wederom te benaderen en bij het aanbrengen van veranderingen in de vragenlijst de vergelijkbaarheid goed in het oog te houden.

De onderzoekspopulatie

Bij de start van de SPVA in 1988 is er om diverse redenen voor gekozen uitsluitend de vier grootste minderheidsgroepen bij het onderzoek te betrekken. Ook in 2002 is er voor deze vier groepen gekozen. Aangezien de vier bevolkingsgroepen van de SPVA nog altijd ongeveer 70 procent uitmaken van alle personen die vallen onder de werking van het integratiebeleid, is het van groot belang deze groepen te blijven volgen om zo te kunnen vaststellen hoe hun positie zich ontwikkelt³⁹. Waar het de identificatie van de doelgroepen betreft, hebben we dezelfde werkwijze gevolgd als in de voorgaande edities van de SPVA. We hebben wederom gebruikgemaakt van de zogenoemde BIZA/VNG-methode, die

³⁸ In het vervolg van deze bijlage zullen we voor de leesbaarheid uitsluitend spreken over de Antillianen, waarbij ook de Arubanen bedoeld worden.

³⁹ Tot de doelgroepen van het integratiebeleid behoren Turken, Surinamers, Marokkanen, Antillianen/Arubanen, (voormalig) Joegoslaven, Italianen, Spanjaarden, Kaapverdianen, Portugezen, Grieken en Tunesiërs. Naast bovengenoemde groepen behoren ook de vluchtelingen, Molukkers, woonwaggebewoners en zigeuners tot de doelgroepen van het integratiebeleid. De identificatie van deze groepen levert echter problemen op. De Molukkers, woonwaggebewoners en zigeuners zijn bijvoorbeeld niet herkenbaar in registraties en statistieken. Ook bij de identificatie van vluchtelingen stuiten we op problemen. Niet het geboorteland is bepalend voor de identificatie van vluchtelingen, maar de verblijfsstatus die iemand heeft.

inhoudt dat iemand tot een bepaalde groepering gerekend wordt, wanneer de persoon zelf of tenminste een van zijn of haar ouders in het land van herkomst is geboren⁴⁰.

De steekproeftrekking

Met het oog op de generaliseerbaarheid van de uitkomsten verdient de manier waarop de steekproef wordt getrokken, veel aandacht. Om de vergelijkbaarheid zo groot mogelijk te houden, is voor dezelfde werkwijze gekozen als vier jaar geleden. Dit betekent dat er allereerst gemeenten zijn gekozen, alvorens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) adressen te selecteren. Uit eerdere onderzoeken is bekend dat de vier grote minderheidsgroepen redelijk geconcentreerd wonen in bepaalde gemeenten. Op basis van spreiding over gemeentegrootteklassen en regio's zijn in de twee voorgaande edities de volgende gemeenten geselecteerd: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Enschede, Almere, Alphen aan den Rijn, Bergen op Zoom, Hoogezand-Sappemeer, Delft, Dordrecht en Tiel. In 2002 zijn dezelfde gemeenten in het onderzoek meegenomen.

Door op deze manier de steekproef te trekken, heeft niet iedereen de kans om bij het onderzoek betrokken te worden. De zogenoemde *dekkingsgraad* die gelijk is aan het percentage personen dat in een van deze dertien gemeenten woonachtig is, is niettemin hoog. In de dertien SPVA-gemeenten woont 46 procent van de Turken, 54 procent van de Marokkanen, 44 procent van de Antillianen en 64 procent van de Surinamers (CBS, Statline). De dekkingsgraad is ongeveer even hoog als in 1998⁴¹. Respondenten die in 1998 aangaven geen bezwaar te hebben om bij een nieuwe aflevering van de SPVA weer te worden benaderd, zijn in deze editie opnieuw om hun medewerking gevraagd. Dit panel bestaat uit een verhoudingsgewijs klein deel van het SPVA/NKPS-bestand: bijna 22 procent. Voor Marokkanen is dit aandeel het laagst: 12 procent van de ondervraagde huishoudens was in 1998 eveneens in het onderzoek betrokken.

De overige respondenten zijn geselecteerd met behulp van een gestratificeerde steekproef naar gemeente en etnische groepering. Uit de bevolkingsregisters van de genoemde gemeenten zijn aselekt hoofden van huishoudens geselecteerd die benaderd zijn om aan het onderzoek mee te werken. Naast deze hoofden van huishoudens zijn alle bij deze persoon in huis wonende personen vanaf 12 jaar gevraagd aan het onderzoek deel te nemen. Dit nieuwe cohort omvat 78 procent van de databestand⁴². Als gezegd zijn de gegevens over autochtone huishoudens verzameld in het kader van de grootschalige NKPS-survey. In de dertien SPVA-gemeenten zijn ruim 1000 huishoudens ondervraagd⁴³. De dekkingsgraad is voor autochtonen vanzelfsprekend veel geringer. De autochtone huishoudens in het onderzoek zijn dan ook niet representatief voor de populatie en dienen alleen te worden gebruikt als referentiegroep⁴⁴.

De vragenlijsten

De samenwerking met NKPS heeft gevolgen gehad voor de inhoud van de vragenlijsten. Voor de verschillende delen van het onderzoek is gebruik gemaakt van uiteenlopende vragenlijsten. In deze paragraaf beperken we ons vooral tot de vragenlijsten die zijn gebruikt in het deel van het onderzoek waarover in deze publicatie is gerapporteerd. Evenals bij voorgaande edities van de SPVA, hebben we ook hier gebruik gemaakt van een hoofdvragenlijst en een minivragenlijst. De eerstgenoemde lijst wordt afgenomen bij hoofden van huishoudens en is

⁴⁰ Zie onder andere Verweij (1997).

⁴¹ De dekkingsgraad is voor Antillianen met ruim 44 procent ongeveer vijf procentpunten hoger dan in 1998. Dit valt voor een deel toe te schrijven aan de toename van het aantal Antillianen in Dordrecht.

⁴² Om de streefaantallen te realiseren waren aanpassingen in het veldwerk noodzakelijk. We behandelen ze in paragraaf 2.6. Een van de aanpassingen was dat in de Turkse en Marokkaanse groep aan het einde van de veldwerkperiode respondenten zijn gezocht via een quota-opdracht. Dit leverde 148 Turkse en 133 Marokkaanse huishoudens op.

⁴³ In het landelijke NKPS-onderzoek wordt gewerkt met een personensteekproef. De steekproef in de dertien SPVA-gemeenten bevat 1 709 personen van achttien jaar en ouder, waarvan 1 016 autochtone hoofden van huishoudens.

⁴⁴ De vertekening in het autochtonenbestand is overigens groter dan op grond van louter urbane vertekening zou mogen worden verwacht. Dit houdt verband met de grotere bereidheid bij hogeropgeleiden om aan het onderzoek deel te nemen.

uitgebreider dan de tweede lijst, de minivragenlijst. Deze lijst wordt in principe afgenomen bij alle inwonende gezinsleden en andere leden van het huishouden van twaalf jaar en ouder. Bovendien wordt gebruikgemaakt van een aparte lijst «Culturele integratie» die is voorgelegd aan één inwonend kind van vijftien jaar of ouder.

Onder meer als gevolg van de samenwerking met NKPS is er een aantal wijzigingen in de SPVA-vragenlijsten doorgevoerd. In de *hoofdvragenlijst* zijn vragen opgenomen over de volgende onderwerpen: onderwijs, arbeid, inkomen, gezondheid, taalvaardigheid, groepering, sociale contacten, culturele integratie, godsdienst, beeldvorming en familierelaties. De grootste verschillen ten opzichte van 1998 zijn terug te vinden in het blok onderwijs, arbeid en culturele Integratie. Het blok onderwijs is vanwege ruimtegebrek ingekrompen. Het blok arbeid is daarentegen iets uitgebreid onder meer met vragen over de transitionele arbeidsmarkt. Culturele integratie tenslotte is met een geringer aantal items gemeten dan in 1998⁴⁵. De blokken huisvesting en burenccontacten zijn helemaal verdwenen. Nieuwe blokken zijn het blok beeldvorming en het blok familierelaties. Het blok beeldvorming bevat naast vragen over de multiculturele samenleving tevens enkele vragen over burens en de buurt. Familierelaties vormen het centrale thema van het NKPS-onderzoek. In het kader van de samenwerking met de NKPS-onderzoekers is dit blok toegevoegd. De *mini-vragenlijst* is een selectie van vragen uit de hoofdvragenlijst. De meeste veranderingen in de mini-vragenlijst zijn het gevolg van veranderingen in de hoofdvragenlijst. In de lijst *Culturele integratie* tenslotte zijn items uit de blokken culturele integratie en godsdienst opgenomen.

De vragenlijsten voor Turken en Marokkanen waren zowel in het Nederlands als in het Turks respectievelijk Arabisch beschikbaar. Inhoudelijk zijn er geen verschillen tussen de vragenlijsten van de verschillende groepen.

Het veldwerk

De dataverzameling onder autochtone huishoudens werd uitgevoerd door Research & Marketing in het kader van het grootschalige NKPS-onderzoek onder de Nederlandse bevolking. De uitvoering van het veldwerk besloeg de periode januari tot en met september 2003. Het veldwerk onder allochtonen is net als in 1998 uitgevoerd door Veldkamp Marktonderzoek BV uit Amsterdam. Het veldwerk voor het deel SPVA/NKPS liep van februari 2002 tot en met april 2003, al met al ongeveer dubbel zo lang als in 1998⁴⁶. Hieronder gaan we uitsluitend in op het veldwerk onder allochtonen.

Het veldwerk bestond uit de opmaak en productie van de vragenlijsten, de steekproeftrekking in de dertien gemeenten, de benadering van de respondenten, het interviewen en het aanmaken van het databestand. In deze aflevering is – vermoedelijk voor het laatst – uitsluitend gewerkt met papieren vragenlijsten, zonedig vertaald. De hoofdvragenlijst werd altijd afgenomen bij het hoofd van het huishouden. De mini-vragenlijsten zijn zoveel mogelijk aan de desbetreffende persoon zelf gesteld. Bij afwezigheid van deze persoon werd een van de andere leden van het huishouden gevraagd de vragen over hem of haar te beantwoorden. Al met al heeft bijna 60 procent van de inwonende gezinsleden de informatie zelf verstrekt. Dit percentage is het hoogst bij de Turken en het laagst bij de Surinamers en de Antillianen. De aparte lijst over culturele integratie is vanwege de aard van de vragen altijd door de persoon zelf beantwoord. Bij de werving van interviewers is zo veel mogelijk uitgegaan van matching van interviewer en respondent naar etnische herkomst. In de Turkse groep zijn de gesprekken gevoerd door 90 interviewers, in de

⁴⁵ Door de toepassing van een persoonswissel in de hoofdvragenlijst worden voor een deel van de respondenten de vragen over culturele integratie niet voorgelegd aan het hoofd, maar aan de partner. Ditzelfde is in 1998 gebeurd.

⁴⁶ Het veldwerk voor het deel NKPS/SPVA is afgerond in september 2003.

Marokkaanse groep hebben 99 interviewers zich hiervoor ingezet. Voor het afwerken van de gesprekken met de Surinaamse groep zijn 97 interviewers en voor de Antilliaanse groep 82 interviewers ingeschakeld. Het veldwerk voor deze editie van de SPVA is minder voorspoedig verlopen dan in 1998. Een aantal mogelijke oorzaken voor het moeizame verloop van het veldwerk zetten we hier op een rij.

Terwijl de werving van interviewers steeds makkelijker verloopt, blijkt het verloop onder de interviewers tegelijkertijd groter te worden. Vergeleken met 1998 zijn de personen die zich voor het onderzoek aanmelden, jonger en hoger opgeleid. Het feit dat een aanzienlijk deel van de benaderde personen niet deelneemt aan het onderzoek, en de confrontatie met problemen in de eigen groepering leiden ertoe dat ze al snel beslissen dat geld verdienen op deze manier erg lastig is. De moeilijkheidsgraad van het onderzoek is zodanig dat een flink beroep wordt gedaan op de interviewers. Daarbij komt dat er in de onderzoeksperiode ook voor allochtone jongeren veel ander werk wordt aangeboden, waardoor ze eerder geneigd zijn het interviewen op te geven. Al met al is een deel van de geïnstrueerde interviewers na korte tijd gestopt met het werk of helemaal niet aan het werk gegaan. Daar staat tegenover dat na verloop van tijd een kerngroep van interviewers was opgebouwd die vlot en nauwkeurig werkten.

Dat de interviewers de werkzaamheden als moeilijk ervaren, wordt versterkt door de verhoudingsgewijs lage respons en de enquêtemoeieid bij beoogde respondenten. Dit probleem is niet specifiek voor allochtonen, maar speelt in het algemeen bij face-to-face-survey-onderzoek. Daar komt in dit specifieke geval nog bij dat de allochtone respondenten in de kleine gemeenten vaak al eerder zijn benaderd voor ander onderzoek. Tenslotte, maar niet het minst belangrijk, speelde naar alle waarschijnlijkheid de veranderende maatschappelijke context een rol van betekenis. Het maatschappelijke klimaat is veranderd en dit beïnvloedt de reactie van de beoogde respondenten. Daarbij komt dat ten tijde van het veldwerk de ingrijpende politieke gebeurtenissen en hun uitwerking op het maatschappelijke debat op hun hoogtepunt waren. Het maakte respondenten gevoeliger voor de mogelijke negatieve consequenties van het onderzoek voor de groepering waartoe ze behoren. Dit alles leidde tot grotere terughoudendheid om aan het onderzoek mee te werken. Het heeft vooral het verloop van het veldwerk in de Marokkaanse groepering gehinderd, zo bleek uit de feedback die interviewers gaven.

Verschillende maatregelen zijn getroffen om het veldwerk soepeler te laten verlopen. Hierbij valt te denken aan meer en uitgebreidere interviewerinstructies en motivering van de interviewers door middel van diverse acties zoals het werken met bonussen en prijsvragen. Daarnaast zijn meer ingrijpende maatregelen getroffen. Het betrof onder meer de inkorting van de vragenlijst voor het NKPS/SPVA-deel van het onderzoek ten koste van een aantal vragen over gevoelige onderwerpen. Ook is aan het einde van de veldwerkperiode besloten interviewers via een quota-opdracht respondenten te laten zoeken. Deze gecontroleerde zelfzoekmethode leverde 148 Turkse en 133 Marokkaanse huishoudens op. Het merendeel van deze respondenten is afkomstig uit Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Tenslotte zijn de oorspronkelijke streefaantallen enkele procenten neerwaarts bijgesteld.

Niet-selectieve uitval en non-respons

De basis van de benadering van de respondenten zijn de steekproeven, getrokken uit de Gemeentelijke Basisadministraties tezamen met de paneladressen van de SPVA-98. Een deel van deze huishoudens is ook

daadwerkelijk benaderd, waarvan weer een deel uiteindelijk aan het onderzoek heeft meegedaan. Het deel van de getrokken namen en adressen dat niet in het databestand is terug te vinden, noemen we de uitval. De uitval zullen we nader onderscheiden in niet-selectieve uitval en non-respons. De non-respons valt uiteen in oneigenlijke en eigenlijke non-respons. Van de gegevens die we in deze paragraaf presenteren, zijn vanzelfsprekend de respondenten die via de zelfzoek-methode in het bestand terecht zijn gekomen, uitgesloten. Deze adressen maakten immers geen deel uit van de totale steekproef.

We onderscheiden vijf soorten *niet-selectieve uitval*. De eerste bestaat uit adressen die aan het einde van de veldwerkperiode zijn overgebleven. Adressen die onvindbaar zijn of niet bestaan, vormen de tweede categorie niet-selectieve uitval. Vervolgens onderscheiden we nog (3) personen die niet tot de desbetreffende bevolkingsgroep bleken te behoren, (4) personen die waren overleden en (5) personen die niet zijn geïnterviewd omdat de interviewer heeft gefraudeerd. In al deze gevallen heeft er geen benadering plaatsgevonden. De uitval kan worden beschouwd als aselekt en vertekent de resultaten dus niet.

Wanneer er wel een benadering heeft plaatsgevonden, maar geen gesprek, dan spreken we van *non-respons*. Met oneigenlijke non-respons bedoelen we de non-respons die is ontstaan, doordat de respondent niet meer op het desbetreffende adres woont. De eigenlijke non-respons betreft die personen van wie het juiste adres is vastgesteld, maar die niet hebben meegedaan aan het onderzoek. Het gaat dan vooral om personen die herhaaldelijk niet thuis waren en om die reden niet zijn bereikt, dan wel om personen die hebben geweigerd.

De oneigenlijke non-respons drukken we uit als het aandeel onjuiste adressen op het totaal aantal benaderde adressen. Tabel 1.1 geeft de oneigenlijke non-respons per etnische groepering. We maken daarbij bovendien onderscheid tussen het oude en het nieuwe cohort.

Tabel 1.1 Percentage onjuiste adressen (oneigenlijke non-respons), naar etnische groepering en cohort

%	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
<i>Totale bestand</i>	20	18	21	27
Nieuwe cohort	12	12	9	14
Oude cohort	33	32	38	47

Bron: Veldwerkverslag, Veldkamp Marktonderzoek

Ruim een op de vijf geselecteerde hoofden van huishoudens bleek niet op het aangegeven adres te wonen. Het aandeel onjuiste adressen uit het nieuwe cohort is met ruim tien procent aanmerkelijk lager dan voor het oude cohort. Van de adressen uit het oude cohort bleek ruim eenderde onjuist te zijn. Dit is een gevolg van verhuizingen die in de periode tussen 1998 en 2002 hebben plaatsgevonden. De verschillen tussen de groeperingen zijn niet heel groot, met de Antillianen als uitzondering. Vooral in de Antilliaanse groepering bleek een verhoudingsgewijs groot aandeel adressen onjuist te zijn. Bijna de helft van de adressen uit het oude cohort was onjuist. Van de adressen van Surinaamse huishoudens uit het oude cohort was 38 procent onjuist⁴⁷.

De eigenlijke non-respons valt uiteen in drie soorten: veelvuldige afwezigheid, weigering en onaanspreekbaarheid. Deze laatste soort komt verreweg het minst vaak voor en wordt veroorzaakt door ziekte of

⁴⁷ Bij de oneigenlijke non-respons is weliswaar het steekproefadres benaderd, maar heeft er geen benadering plaatsgevonden van de steekproefpersoon. Daarom noemen we deze non-respons oneigenlijk. Een deel van deze non-respons kunnen we zelfs tot de uitval rekenen: door een verhuizing uit de gemeente behoort een deel niet meer tot de onderzoeksgroep.

taalproblemen⁴⁸. Bij de berekening van de eigenlijke non-responspercentages in tabel 1.2 is geperceenteerd op het aantal adressen waarvan is vastgesteld dat de steekproefpersoon daar woont. De onjuiste adressen (de oneigenlijke non-respons) zijn dus buiten de berekening gelaten. De reden hiervoor is dat we verder de steekproefpersoon als uitgangspunt nemen en niet het steekproefadres.

Tabel 1.2 Eigenlijke non-respons, naar etnische groepering en cohort

%	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
<i>Eigenlijke non-respons</i>	48	48	56	49
Nieuwe cohort	49	48	60	50
Oude cohort	47	50	48	47
Weigeringen	35	33	32	26
Niet thuis	13	15	24	23

Bron: Veldwerkverslag, Veldkamp Marktonderzoek

De eigenlijke non-respons is met 56 procent onder Surinamers het hoogst. Dit valt toe te schrijven aan de hoge non-respons in het nieuwe cohort. De non-respons onder de overige drie groeperingen bedraagt ongeveer 48 procent. De verschillen tussen het oude en nieuwe cohort zijn voor deze groeperingen bovendien niet noemenswaard. Het percentage dat niet thuis is aangetroffen, is voor Surinamers en Antillianen met bijna een kwart ongeveer tien procentpunten hoger dan voor Turken en Marokkanen. Bij Turken en Marokkanen is het aandeel weigeringen in de non-respons een stuk groter dan het aandeel dat niet thuis is aangetroffen.

Tabel 1.3 Eigenlijke non-responspercentages in de afleveringen van de spva, naar etnische groepering

%	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
SPVA-88	21	37	49	41
SPVA-91	24	41	52	44
SPVA-94	40	40	48	49
SPVA-98	39	51	50	48
SPVA-02	48	48	56	49

Bron: Martens (1999); Veldwerkverslag, Veldkamp Marktonderzoek

De non-respons in deze editie van de SPVA ligt over het geheel genomen een paar procentpunten hoger dan in 1998. Deze stijgende trend valt al langere tijd waar te nemen, zoals blijkt uit tabel 1.3. De verschillen tussen de bevolkingsgroepen zijn opmerkelijk. Bij de Antillianen ligt de non-respons inmiddels drie edities achtereen op ongeveer hetzelfde niveau. Met 49 procent is de non-respons onder Antillianen in 2002 ongeveer gelijk aan de non-respons onder Turken en Marokkanen. Zien we bij de Turken een scherpe toename van de non-respons, bij de Marokkanen is de non-respons drie procentpunten lager dan in 1998. Dit is des te opmerkelijker wanneer we het verloop van het veldwerk in herinnering roepen. Vooral in de Marokkaanse groepering gaf het veldwerk problemen. De non-respons bij de Surinamers, tenslotte, lag altijd al tamelijk hoog en is in 2002 zes procentpunten hoger dan in 1998.

Non-respons gezinsleden

Met non-respons onder gezinsleden doelen we op personen die wel op het adres wonen en tot het desbetreffende huishouden behoren, maar van

⁴⁸ Door de matching van interviewers en respondenten naar herkomst zijn taalproblemen grotendeels ondervangen.

wie om verschillende redenen geen vragenlijst is ingevuld. Een reden kan zijn dat de enquêteur «vergeten» is dat die persoon ook nog geïnterviewd moest worden. Een andere reden is dat de desbetreffende persoon geweigerd heeft deel te nemen aan het onderzoek. De derde mogelijkheid is dat een andere persoon uit het huishouden, in veel gevallen het hoofd, geweigerd heeft. Dit laatste kan gebeuren omdat de enquêteurs de instructie hebben gekregen om, indien een van de gezinsleden afwezig is, te proberen deze informatie toch via een ander gezinslid te achterhalen. Tot slot kan het nog zo zijn dat het hoofd van het huishouden het op een gegeven moment genoeg vond en verder enquêteren heeft verboden. Een cijfermatig onderscheid kunnen we helaas niet aangeven tussen de genoemde redenen.

De non-respons onder gezinsleden is bij de Marokkanen het hoogst: 44 procent. Bij de Turken en Antillianen is zij het laagst (31 respectievelijk 33 procent). Voor alle groeperingen is de non-respons onder partners het laagst. De non-respons onder inwonende kinderen is bij de Marokkanen veruit het hoogst (53 procent). De non-respons onder gezinsleden neemt bij elke editie van de SPVA toe. Deze toename valt waarschijnlijk voor een deel toe te schrijven aan de toenemende omvang van de vragenlijsten. Zeker binnen grote gezinnen treedt dan «interviewvermoeidheid» op.

De hierboven verstrekte informatie laat zien dat van ongeveer de helft van de benaderde personen in dit onderzoek geen informatie is verkregen. De non-respons kan, indien zij selectief is, de oorzaak zijn van eventuele vertekening in het bestand. Al met al kan zich tijdens verschillende stappen van het onderzoek vertekening voordoen. Naast de non-respons kunnen kaderfouten vertekening tot gevolg hebben. Als gezegd is de dekkingsgraad alleszins redelijk te noemen. Vertekening als gevolg van kaderfouten is daarmee onwaarschijnlijk. In verband hiermee en samenhangend met de non-respons kan nog worden gewezen op enkele afwijkingen van het steekproefdesign. In de Turkse en Marokkaanse groepering zijn meer gesprekken gerealiseerd in de grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Vooral bij de Marokkanen is dat ten koste gegaan van de kleine gemeenten. Bij de Surinamers zijn juist de kleinere gemeenten sterker vertegenwoordigd alsook de gemeente Rotterdam. In de Antilliaanse groepering komt de verdeling van de gerealiseerde gesprekken over de gemeenten nagenoeg overeen met de verdeling volgens het steekproefdesign.

Een andere bron van mogelijke vertekening schuilt in de werving van respondenten via de zogenoemde zelfzoek-methode. Hier valt tegenin te brengen dat de interviewers bij de werving een quota-opdracht meekregen. Bestudering van de kenmerken van de respondenten die via de zelfzoek-methode zijn benaderd, leert dat zij over het algemeen niet verschillen van die van de respondenten uit de oorspronkelijke steekproef. De vraag wat de omvang en de aard is van de mogelijke vertekening die is ontstaan, is niet makkelijk te beantwoorden. Er zijn maar weinig registraties of surveys die als referentie kunnen dienen. In de volgende paragraaf zullen we met twee gegevensbronnen van het CBS toch enkele vergelijkingen maken, zodat iets te zeggen valt over de representativiteit van het bestand.

Representativiteit

Een vergelijking van de SPVA met andere gegevensbronnen stelt ons in staat na te gaan of de uitkomsten van dit onderzoek betrouwbaar zijn en of de non-respons niet voor een onacceptabele vertekening heeft gezorgd. Aangezien we hier te maken hebben met een grootschalig onderzoek

onder de vier grootste minderheidsgroepen in Nederland, is het aantal bronnen waarmee we de gegevens kunnen vergelijken beperkt. We hebben daartoe de beschikking over twee verschillende bronnen van het CBS, te weten de Structuurtelling, gebaseerd op de Gemeentelijke Basisadministraties, en de Enquête Beroepsbevolking (EBB), waarin arbeidsmarkt- en onderwijsgegevens beschikbaar zijn.

De eerste vergelijkingsbron is als gezegd de Structuurtelling van het CBS per 1 januari 2002. De gegevens zijn ontleend aan Statline, de online databank van het CBS. De Structuurtelling stelt ons in staat populatiegegevens voor de vier etnische minderheidsgroepen te vergelijken met de uitkomsten van de SPVA. We kijken naar leeftijd, geboorteland, de combinatie van beide en de positie in het huishouden.

Een vergelijking van de SPVA met de bevolkingsgegevens leert dat in de SPVA de oudere leeftijdscategorieën iets zijn oververtegenwoordigd ten koste van de jongere leeftijdscategorieën⁴⁹. Bij een indeling in vijf klassen is voor alle vier groeperingen de leeftijdscategorie 15–29 jaar in de SPVA ondervertegenwoordigd en de leeftijdscategorie 45–64 jaar oververtegenwoordigd. De verschillen bedragen ten hoogste vier procentpunten.

Voor de Turken komt de vertegenwoordiging van in Nederland geboren personen in de SPVA perfect overeen met de bevolkingsgegevens. Voor de drie andere groepen vinden we afwijkingen van enkele procentpunten, waarbij personen die geboren zijn in Nederland, in de SPVA oververtegenwoordigd zijn.

Combineren we de gegevens over het geboorteland en de leeftijd, dan blijft het hierboven geschetste beeld bestaan. Enige uitzonderingen zijn dan de Turken en Marokkanen van de tweede generatie. Daar zien we dat personen in de leeftijd van 15 tot en met 29 jaar in de SPVA juist iets zijn oververtegenwoordigd. De eerste generatie Turken en Marokkanen in dezelfde leeftijdscategorie is in de SPVA sterker ondervertegenwoordigd dan gemiddeld.

Tenslotte zijn ouders en thuiswonende kinderen in de SPVA zijn oververtegenwoordigd. Vooral alleenstaanden zijn ondervertegenwoordigd. Dit geldt voor alle vier de etnische groeperingen.

De Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS is een grootschalige arbeidsmarktsurvey onder inwoners van Nederland. De gegevens die we hier gebruiken zijn de meest recente uit de EBB 2002.

Verschillen in databestanden

Tussen de EBB en de SPVA bestaat een aantal verschillen, waarvan het nodig is er wat uitgebreider op in te gaan. Het gaat om verschillen in doel en wijze van dataverzameling. De EBB is een generieke survey met als doel inzicht te verschaffen in de onderwijs- en arbeidsmarktsituatie van de Nederlandse bevolking, waarbij allochtonen uiteraard ook bij het onderzoek zijn betrokken. De SPVA is een specifieke survey met als doel informatie te verschaffen over de sociaal-economische en sociaal-culturele positie van de vier grootste minderheidsgroepen in Nederland. Hoewel de EBB een omvangrijk bestand is, zijn de aantallen etnische minderheden vaak te klein om bij analyses uitsplitsingen te maken naar andere achtergrondkenmerken als geslacht en leeftijd.

Terwijl in de SPVA interviewer en respondent worden gematcht naar etnische herkomst, worden in de EBB geen anderstalige enquêteurs ingezet. Beoogde respondenten die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn, zullen daardoor niet aan het onderzoek deelnemen. Door de andere wijze van dataverzameling valt dus te verwachten dat etnische

⁴⁹ Voor precieze gegevens wordt verwezen naar de binnenkort te verschijnen ISEO-publicatie Minderheden in Beeld 2002.

minderheden in het bestand zijn ondervertegenwoordigd. Bovendien geeft deze ondervertegenwoordiging een verdere vertekening: het zijn de personen die het Nederlands beheersen die met het onderzoek worden bereikt. Met andere woorden: in de EBB wordt de zogenoemde onderkant van de steekproef niet goed bereikt.

Een laatste verschil tussen de SPVA en de EBB is gelegen in het soort steekproef. De SPVA is een steekproef van hoofden van huishoudens, waarbij inwonende gezinsleden eveneens zijn ondervraagd. De EBB is een personensteekproef. Daarbij komt dat de grotere gemeenten in de SPVA zijn oververtegenwoordigd. Dit heeft gevolgen voor de generaliseerbaarheid. Kunnen op grond van de SPVA generaliseerbare uitspraken worden gedaan over de vier etnische minderheidsgroepen die in het onderzoek zijn betrokken, voor de autochtonen is dat niet het geval. Zij moeten beschouwd worden als een vergelijkingsgroep. Op basis van de EBB kunnen wel algemene uitspraken worden gedaan over autochtonen.

Vergelijking van de gegevens

De EBB is de enige generieke arbeidsmarktsurvey waarin voldoende alloctonen zijn opgenomen om een vergelijking te maken met de gegevens uit de SPVA. Wel dienen we bij de vergelijking van de gegevens de bovengemaakte kanttekeningen in het oog te houden. In de bijlage is informatie opgenomen over het opleidingsniveau, de arbeidsmarktparticipatie, werkloosheid, de positie van werkenden en uitkeringsafhankelijkheid. We gaan er op deze plaats achtereenvolgens op in.

Met uitzondering van de Antillianen zijn personen met maximaal basisonderwijs in de SPVA sterker vertegenwoordigd dan in de EBB. We merkten al eerder op dat de zogenaamde onderkant van de steekproef in de SPVA beter wordt bereikt dan in de EBB. De gevonden verschillen zijn vooral voor de Marokkanen fors. Het aandeel personen met maximaal basisonderwijs dat in de SPVA voor Marokkanen wordt gevonden is 9 procentpunten hoger dan uit de EBB naar voren komt. Een zelfde verschil zien we op VBO/MAVO-niveau, maar nu met een groter aandeel in de EBB. Ook voor de Antillianen geven de SPVA en EBB van elkaar verschillende uitkomsten. Het aandeel Antillianen met een opleiding op HBO- of WO-niveau is in de SPVA 7 procentpunten groter dan in de EBB. Dit valt te verklaren uit de grote vertegenwoordiging van de grote steden in de SPVA. In de grote steden zijn niet alleen verhoudingsgewijs veel lageropgeleiden woonachtig, maar ook hogeropgeleiden wonen relatief vaker in de grote steden. Dat we met name voor Antillianen een hoger aandeel hogeropgeleiden vinden, heeft vermoedelijk te maken met het verschijnsel dat zij vaker dan de andere groeperingen woonachtig zijn in kleinere gemeenten, maar juist vanwege hogere opleidingen aangetroffen zijn in de grotere steekproefgemeenten.

De gevonden verschillen voor wat betreft de arbeidsmarktparticipatie tussen de SPVA en de EBB vallen naar alle waarschijnlijkheid eveneens toe te schrijven aan de verschillen in de wijze van dataverzameling en de aard van de steekproef. Voor Turken en Marokkanen is de arbeidsmarktparticipatie in de SPVA drie respectievelijk vijf procentpunten lager dan in de EBB. Voor Surinamers en Antillianen geldt het omgekeerde. Dit patroon blijft bestaan wanneer we kijken naar mannen en vrouwen afzonderlijk. Maken we onderscheid tussen drie leeftijdscategorieën, dan zien we meer variatie. Vooral de arbeidsmarktparticipatie van jongeren in de leeftijd van 15 tot en met 24 jaar valt in de SPVA veel hoger uit dan in de EBB.

De werkloosheidscijfers laten op het eerste gezicht minder verschillen zien tussen de beide bestanden. De verschillen zijn het grootst voor de Turken

en de Marokkanen. Voor Turken vinden we in de SPVA een werkloosheidspercentage dat drie procentpunten hoger ligt dan in de EBB. Voor Marokkanen vinden we juist een werkloosheidspercentage dat twee procentpunten lager is dan het percentage dat wordt gevonden in de EBB. De verschillen worden groter, wanneer onderscheid maken naar geslacht en leeftijd. Het is niet uit te sluiten dat schommelingen in de in de EBB gevonden percentages zijn toe te schrijven aan de kleine aantallen waarop de cijfers betrekking hebben.

Waar het de werkenden betreft, kijken we naar het type arbeidsrelatie. De gegevens komen voor beide bestanden goeddeels overeen. De SPVA geeft een lager aandeel Marokkaanse werknemers met een vast contract. Verder verschillen de bestanden in het aandeel zelfstandigen dat ze geven. Dit laatste is waarschijnlijk wederom toe te schrijven aan de kleine aantallen.

Inhoud

1	Jaren zeventig	179
1.1	Inleiding	179
1.2	Emancipatiebeleid allochtone vrouwen en meisjes	179
2	Jaren tachtig	181
2.1	Inleiding	181
2.2	Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes	181
2.3	Beleidsinstrumenten	183
3	Jaren negentig	192
3.1	Inleiding	192
3.2	Emancipatiebeleid allochtone vrouwen en meisjes	193
3.3	Beleidsinstrumenten	196
4	Literatuur	210

1 JAREN ZEVENTIG

1.1 Inleiding

Het instellen van de Emancipatiecommissie door het kabinet-Den Uyl in 1974 is te zien als het begin van het emancipatiebeleid van de rijksoverheid (Huisman, 1991; Klink 2003). De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (Van Doorn) werd coördinerend minister voor het emancipatiebeleid. Op zijn departement werd het emancipatiebeleid ondergebracht bij de afdeling Algemeen Gezinsbeleid.

In 1977 bracht de Minister van CRM de eerste emancipatienota «Emancipatie. Proces van verandering en groei» uit. In deze nota werd het emancipatieproces beschouwd als het vrijmaken van vrouwen en mannen uit de bestaande man-vrouw verhouding en het doorbreken van gevestigde rolpatronen. Uitgangspunt van het emancipatiebeleid is «het scheppen van voorwaarden voor, en het zo nodig stimuleren van veranderingsprocessen gericht op een grotere vrijheid van keuze voor vrouwen en mannen om samen met naderen vorm en inhoud aan hun leven te geven» (p.10).

Er worden drie hoofddoelstellingen van het emancipatiebeleid gesteld (p. 10):

- doorbreken van rolbeperkingen voor vrouwen en mannen
- inhalen van achterstanden (bij vrouwen: in rechten, onderwijsniveau en maatschappelijk participatie; bij mannen: in participatie in de persoonlijke levenssfeer)
- bevorderen van waardering bij vrouwen en mannen van eigenschappen en activiteiten die traditioneel aan het vrouw-zijn gekoppeld worden

De in de nota voorgestelde beleidsmaatregelen liggen voornamelijk in de voorwaardenscheppende sfeer en in het wegnemen van discriminatoire elementen in wetgeving en bestuur (p.10):

- het wegnemen van discriminatoire elementen in wetgeving en bestuur;
- maatregelen en activiteiten die een bijdrage leveren aan bewustwording;
- maatregelen en activiteiten die een voorwaardenscheppend effect hebben;
- onderzoek en informatieverspreiding, gericht op kennis ten dienste van het emancipatiebeleid van de overheid en van de maatschappelijke organisaties.

1.2 Emancipatiebeleid allochtone vrouwen en meisjes

In de jaren zeventig is er nog geen sprake van een emancipatiebeleid voor allochtone vrouwen en meisjes, zoals blijkt uit de volgende passage uit de eerste emancipatienota:

«In de afgelopen tijd is in het kader van het emancipatiebeleid de aandacht gevraagd voor de groep buitenlandse vrouwen. Hieronder dienen te worden verstaan de vrouwelijke gezinsleden van buitenlandse werknemers én de vrouwelijke werknemers, die door arbeidsmigratie uit (voornamelijk) mediterrane landen naar Nederland zijn gekomen. Eén van de specifieke aspecten van deze problematiek is dat van de dualistische situatie waarin deze vrouwen zich bevinden: naast een neiging zich voor

langere tijd in Nederland te vestigen wil men begrijpelijkerwijze tevens de mogelijkheden openhouden voor terugkeer. Gezien de grote culturele verschillen tussen de mediterrane landen en Nederland en dus ook voor wat betreft de rolverdeling man/vrouw zal een emancipatiebeleid op dit terrein met de grootste zorgvuldigheid moeten worden ontwikkeld. Aangezien de ideeën nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd, kan thans nog geen visie worden gepresenteerd inzake een te ontwikkelen samenhangend emancipatiebeleid ten deze. Bij de ontwikkeling van denkbeelden, die als richtlijn en raamwerk kunnen gelden voor een zoveel mogelijk samenhangend emancipatiebeleid dient in het algemeen aandacht te worden besteed aan de positie van de niet-autochtone groepen vrouwen in de Nederlandse samenleving. Als niet autochtone groepen, welke voorgoed of tijdelijk in Nederland verblijven, kunnen genoemd worden de Surinamers, Antillianen, Molukkers, buitenlandse werknemers, vluchtelingen. Het ligt in de bedoeling een speciale werkgroep van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid in het leven te roepen. Deze werkgroep zou dan vooral ook aandacht moeten besteden aan de relatie tussen algemene maatregelen ter bevordering van de emancipatie en de specifieke problematiek rond de positie van de niet-autochtone groepen vrouwen in de Nederlandse samenleving. Als aanzetten voor een te ontwikkelen samenhangend beleid zullen zowel de aanbevelingen van het in december 1976 gehouden Colloquium van de Nationale Unesco Commissie alswel de aanbevelingen van de «Werkgroep Buitenlandse Vrouwen» van het Ministerie van CRM een belangrijke functie vervullen» (p. 19).

2 JAREN TACHTIG

2.1 Inleiding

Vanaf 1981 wordt het emancipatiebeleid ondergebracht bij het Ministerie van Sociale Zake en Werkgelegenheid (Klink, 2003). In 1985 wordt de tweede kabinetsnota over het emancipatiebeleid uitgebracht: Emancipatie. Beleidsplan (TK 19 052, nrs 1–2).

Het Kabinet kiest als centrale beleidsdoelstelling van het emancipatiebeleid: «het bevorderen van de ontwikkeling van de huidige maatschappij, waarin het sekse-verschil nog in zo'n grote mate is geïnstitutionaliseerd naar een pluriforme maatschappij waarin ieder ongeacht sekse of burgerlijke staat de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin mannen en vrouwen gelijke rechten, kansen en vrijheden en verantwoordelijkheden kunnen realiseren» (p. 12).

De centrale doelstelling wordt door het kabinet in die subdoelstellingen vertaald (p.13):

- a. Het verzekeren van gelijke rechten van vrouwen en mannen;
- b. Het bereiken van structurele veranderingen waardoor het sekseverschil niet langer één van de peilers van de maatschappelijke organisatie vormt;
- c. Het doorbreken van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid.

2.2 Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes

In de tweede emancipatienota wordt specifiek aandacht besteed aan emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes onder het hoofdstuk «vrouwen uit minderheidsgroepen»:

«In vergelijking met de positie van Nederlandse vrouwen is die van vrouwen uit minderheidsgroepen extra gecompliceerd te noemen. Zij ervaren niet alleen de gevolgen van het verschil in maatschappelijke positie tussen mannen en vrouwen in het algemeen en binnen hun eigen groepering, maar zijn tevens in een achterstandssituatie geplaatst wegens het feit dat zij behoren tot een minderheidsgroep in ons land. Deze achterstandssituatie doet zich voor op verschillende terreinen. Uit het oogpunt van emancipatiebeleid wil de regering vooral aandacht besteden aan de volgende sectoren: werkgelegenheid, educatie, informatievoorziening en beleving van eigen cultuur, participatie aan voorzieningen op het terrein van gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk en emancipatiewerk.

Vrouwen uit minderheidsgroepen vormen geen homogene groepering. Binnen en tussen de te onderscheiden groepen zijn grote verschillen te constateren waarmee in het beleid ook rekening moet worden gehouden. De redenen waarom zij naar Nederland zijn gekomen lopen uiteen en zijn in zekere mate bepalend voor hun huidige positie. Sommigen zijn in het kader van de actieve werving van arbeidskrachten naar Nederland gekomen, anderen om betere opleidings- en studiemogelijkheden te kunnen benutten of een betere arbeidspositie te verkrijgen dan in het land van herkomst het geval was.

De laatste jaren zijn veel vrouwen, met name uit Turkije en Marokko in het kader van de gezinshereniging in ons land komen wonen. Voor vluchtelingen vrouwen is vooral de politieke situatie in het eigen land de oorzaak van hun verblijf in Nederland. De redenen van het verblijf van vrouwen uit

minderheidsgroepen zullen vooral in de beginperiode hun leefwijze en hun belangstelling voor deelname aan Nederlandse maatschappelijke voorzieningen hebben beïnvloed. Naarmate zij langer in Nederland verblijven en zij duidelijker wensen en verwachtingen hebben ten aanzien van hun verblijf in de toekomst in Nederland respectievelijk ten aanzien van de terugkeer naar het eigen land, zullen hun problemen, wensen en knelpunten zich in de Nederlandse samenleving nadrukkelijker manifesteren.

De soorten problemen en knelpunten die vrouwen uit minderheids-groepen ervaren, houden in belangrijke mate verband met de mogelijkheden die de Nederlandse samenleving hun – als individu en als groep – biedt, dan wel de mate waarin zij in staat zijn om van de voorzieningen in die samenleving te profiteren.

De te geringe scholing, niet adequate werkervaring en andere culturele waarden en normen, waaronder een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen mannen en vrouwen, zijn er vaak de oorzaak van dat velen onder hen van deze mogelijkheden geen of te weinig gebruik maken. Daarnaast houden vele maatschappelijke instellingen in de Nederlandse samenleving te weinig rekening met de andere culturele gewoonten en gebruiken van minderheidsgroepen. Dit klemt voor vrouwen des te meer, gezien de positie die zij veelal innemen. Zowel in de opleidingen als in de voorzieningen op het terrein van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening wordt over het algemeen onvoldoende rekening gehouden met de behoeften, mogelijkheden en wensen van vrouwen uit minderheden.

Ook op de arbeidsmarkt is een weinig rooskleurig beeld te zien. Het aantal buitenshuis werkende vrouwen is onder hen weliswaar procentueel groter dan onder Nederlandse vrouwen. De vrouwen zijn echter werkzaam in laag gewaardeerde functies of in zwakke bedrijfstakken waarin de werk-omstandigheden minder goed zijn. Doorstroming naar betere functies is vrijwel uitgesloten. De mogelijkheden tot kinderopvang zijn hier geringer dan in het land van herkomst, waar dit veelal binnen het gezin of de familie kon gebeuren. De categoriale welzijnsstichtingen voor buitenlandse werknemers, Surinamers en Antillianen hebben in beperkte mate aandacht kunnen geven aan de problemen waarmee vrouwen uit minderheids-groeperingen te kampen hebben.

De laatste jaren is zichtbaar geworden dat bepaalde groepen onder de vrouwen zich in toenemende mate zijn gaan organiseren en hun wensen met betrekking tot onderling contact en belangenbehartiging naar voren brengen. Voor meer mogelijkheden voor eigen activiteiten, eigen ontmoetingscentra en betere ondersteuningsmogelijkheden voor de organisaties en groepen van vrouwen uit minderheids-groeperingen, wordt hoge prioriteit gevraagd» (55–56).

Doelstellingen van het emancipatiebeleid allochtone vrouwen en meisjes

In de tweede emancipatienota worden de doelstellingen van het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van allochtone vrouwen en meisjes als volgt geformuleerd: «Een actief beleid gericht op de positieverbetering van vrouwen uit minderheids-groepen, wordt zowel vanuit het minderhedenbeleid als vanuit het vrouwenemancipatiebeleid gevoerd. In de in 1983 uitgebrachte Minderhedennota is afzonderlijk aandacht besteed aan vrouwen uit minderheids-groepen. In het kader van het gecoördineerde minderhedenbeleid worden extra maatregelen ten behoeve van vrouwen genomen op het terrein van educatie, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en werkgelegenheid. Het door de regering gevoerde

minderhedenbeleid, gericht op het inhalen van achterstanden op de diverse terreinen, het voorkomen en zonodig bestrijden van achterstelling en discriminatie, het bieden van mogelijkheden tot participatie, emancipatie – in dit geval van minderheidsgroepen – en cultuurbeleving, zal ertoe moeten leiden dat de minderheden, zowel de mannen als de vrouwen, gelijkwaardig aan de Nederlandse samenleving kunnen deelnemen. Het realiseren hiervan vormt voor de vrouwen een noodzakelijke voorwaarde om een aandeel te kunnen hebben in het uit een oogpunt van vrouwenemancipatie gewenst heroriëntatie- en reorganisatieproces. Het emancipatiebeleid zal in dit kader met name gericht zijn op de problemen die samenhangen met de positie van vrouwen uit minderheden als vrouw binnen haar eigen groepering en in de samenleving als geheel.

De uitwerking van de subdoelstellingen van het emancipatiebeleid ten aanzien van vrouwen uit minderheden houdt het volgende in:

- a. bevorderen dat uiteraard met respect voor de eigen culturele waarden, dat vrouwen uit minderheden geleidelijk ook daadwerkelijk gebruik maken van dezelfde rechten die voor mannen uit minderheden en Nederlandse vrouwen en mannen gelden;
- b. stimuleren van een structurele en materiële positieverbetering worden door middel van:
 - het verbeteren van perspectieven op arbeidsmogelijkheden;
 - het bevorderen van meer aan de doelgroep aangepaste opleidings- en scholingsmogelijkheden;
 - het beter afstemmen op vrouwen uit minderheden van de dienstverlening van Nederlandse maatschappelijke voorzieningen door middel van deskundigheidsbevordering enerzijds en vergroting van het aantal vrouwen uit minderheden in het personeelsbestand van deze voorzieningen anderzijds;
- c. de doorbreking van de traditionele beeldvorming door de verwezenlijking van de doelen onder a en b alsmede door:
 - het ondersteunen van de eigen organisaties van vrouwen uit minderheidsgroepen;
 - het ondersteunen van de op gang gebrachte mentaliteitsverandering met betrekking tot de veranderende positie van vrouwen en mannen door middel van informatievoorziening.

Hierbij is ook internationale uitwisseling van belang om tevens de ontwikkelingen op dit punt in de landen van herkomst zichtbaar te maken» (ibidem, 56–57).

2.3 Beleidsinstrumenten

In de tweede emancipatienota worden de volgende maatregelen en beleidsvoornemens aangekondigd:

«Om de bovengenoemde doelstellingen te realiseren hebben eind 1982 de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in haar hoedanigheid van projectstaatssecretaris voor het emancipatiebeleid en de minister van Binnenlandse Zaken in zijn hoedanigheid van coördinerend minister voor minderhedenbeleid een deelproject Vrouwen en Minderhedenbeleid gestart. Dit deelproject is erop gericht ontwikkelingsprojecten op te zetten, te begeleiden en te evalueren en op basis van de hiermee opgedane ervaringen aanbevelingen te doen voor structurele beleidsveranderingen, ten einde de positie van vrouwen uit minderheidsgroepen te verbeteren.

1. Het beleid op korte termijn houdt onder andere de uitvoering van het deelproject in. Voor de uitvoering van dit project is voor 1985 f 5,3 mln. gereserveerd op de begroting van SZW. De ontwikkelingsprojecten voor vrouwen uit minderheden hebben tot doel dat in de praktijk wordt onderzocht welke weerstanden en problemen zich voordoen voor vrouwen uit minderheidsgroepen tot deelname aan de verschillende voorzieningen in de Nederlandse samenleving en hoe deze kunnen worden overwonnen. Hierbij zal tevens worden onderzocht welke weerstanden en belemmeringen er bij de voorzieningen zelf bestaan die een grotere deelname in de weg staan. Deze ervaringen zijn zowel van belang voor personen en instellingen die soortgelijke initiatieven zouden willen nemen als voor de verdere beleidsontwikkeling en de eventuele aanpassing van het beleid.

Bij de keuze van de projecten is van de volgende criteria uitgegaan:

 - op de desbetreffende terreinen doen zich problemen voor die slechts met behulp van experimentele projecten kunnen worden onderzocht;
 - van de projecten gaat een voorbeeldfunctie uit; – de projecten richten zich in principe op vrouwen uit alle minderheidsgroepen, dat wil zeggen dat geen minderheidsgroep op voorhand is uitgesloten. Uiteraard zal er wel van een gedifferentieerde benadering sprake zijn.

De projecten liggen op de terreinen van educatie, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, ondersteuning zelforganisaties, werkgelegenheid in de zorgsector, bij gemeentelijke diensten en bij het opzetten van eigen bedrijven, informatievoorziening en media, en de evaluatie van de experimentele projecten internationale kinderopvang. Deze projecten worden in nauw overleg met de betrokken vrouwen en andere betrokken instanties ontwikkeld.
2. Bij de uitvoering van de specifieke emancipatie-instrumenten zal ermee rekening worden gehouden dat de aan Nederlandse groepen en organisaties te stellen criteria met betrekking tot emancipatieactiviteiten niet aansluiten bij de praktijk van vrouwengroepen uit minderheden. Gestimuleerd zal worden dat op gemeentelijk niveau voor hen een ruimere interpretatie zal worden gehanteerd. In de door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgebrachte Emancipatie-subsidiegids is een afzonderlijk hoofdstuk «Subsidie voor vrouwen uit minderheden» opgenomen, waarin hierop wordt gewezen. Hierin wordt tevens vermeld dat wensen en initiatieven met betrekking tot (emancipatie)activiteiten voor vrouwen ook kunnen worden voorgelegd aan (het werkverband Welzijn Minderheden van) het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, indien deze niet elders voor subsidie in aanmerking komen. Een essentiële bijdrage aan de positieverbetering van vrouwen uit minderheidsgroepen wordt geleverd doordat zij zich via alfabetisering en verdere vorming en educatie beter in onze samenleving kunnen oriënteren en ontplooien. De forse inspanningen van de overheid in het kader van de ontwikkelingsprojecten Alfabetisering en educatieve activiteiten culturele minderheden en de vele vrijwilligers die bij dit werk zijn betrokken hebben hier al een forse stap vooruit bewerkstelligd. De ontwikkeling van de basiseducatie is eveneens sterk gericht op de verdere ontplooiing van deze groep vrouwen.
3. Ten aanzien van de internationale uitwisseling is het van belang dat kennis over ontwikkelingen in het land van herkomst met betrekking tot de positie van vrouwen in Nederland wordt verspreid. Deze kunnen immers van invloed zijn op de manier van leven in ons land, terwijl nu (soms) wordt vastgehouden aan het traditionele normen- en waarden-

patroon dat in het land van herkomst veelal niet meer actueel is. Wat de vorm betreft kan worden gedacht aan onder andere studiereizen, congressen, studiedagen, uitwisseling van radio- en televisieprogramma's. Zowel bij de invulling van culturele akkoorden zal op een dergelijke uitwisseling worden aangedrongen als bij de contacten met particuliere organisaties die op deze terreinen actief zijn («Ibidem, p. 57–58).

Het VEM-project

De aangekondigde maatregelen en beleidsvoornemens werden omgezet in een concreet plan om in het kader van het emancipatiebeleid de knelpunten van «vrouwen uit minderheidsgroepen» op te lossen: het project «Vrouwen en minderhedenbeleid» (VEM-project), dat in de periode 1982–1990 werd uitgevoerd:

«Met het VEM-project werd enerzijds beoogd instrumenten te ontwikkelen om de toegang van vrouwen uit minderheidsgroepen tot verschillende maatschappelijke terreinen als onderwijs, welzijn, gezondheidszorg, arbeidsmarkt, informatievoorziening, te bevorderen. Anderzijds moest de dienstverlening van voorzieningen op deze terreinen beter worden afgestemd op de behoeften van vrouwen uit minderheidsgroepen. Bij alle projecten ging het om het stimuleren van de participatie van deze vrouwen, meestal in hun hoedanigheid van gebruiksters van voorzieningen, vaak ook als werknemers bij deze instellingen. Daarnaast werd beoogd de participatie van vrouwen uit minderheidsgroepen binnen de minderheden- en de emancipatiecircuits te vergroten. Hierdoor kon hun stem binnen de eigen kring maar ook binnen de Nederlandse gemeenschap meer worden gehoord. In het begin van de jaren 80 was wel het een en ander bekend over de problematiek van vrouwen uit minderheidsgroepen. Ideeën over oplossingen waren echter nog zeer vaag. Daarom werd gekozen voor een project met een ontwikkelfunctie met de volgende opdracht:

- het ontwikkelen, begeleiden en evalueren van experimentele projecten gericht op vrouwen uit minderheidsgroepen op verschillende beleidsterreinen;
- het bevorderen van de overdracht van opgedane ervaringen aan relevante personen en instellingen;
- het doen van voorstellen aan de betrokken bewindslieden over de wenselijkheid en mogelijkheid van nieuwe voorzieningen, over de aanpassing van reeds bestaande en de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten.

De brede reeks van projecten werd onder verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon voor het Emancipatiebeleid uitgevoerd. Ambtelijke coördinatie vond plaats door de interdepartementale werkgroep Vrouwen en Minderhedenbeleid. Ambtelijke ondersteuning werd geboden door de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, tot 1986 gezamenlijk met de Directie Coördinatie Minderhedenbeleid. Veel van de projectvoorstellen kregen vorm in overleg met de organisaties van vrouwen uit minderheidsgroepen die deelnemen aan het Overlegkader zwarte migranten- en vluchtelingenvrouwen. De projecten werden uitgevoerd in samenwerking met de betrokken instellingen en overheden.

Binnen het VEM-project zijn in totaal 7 deelprojecten uitgevoerd:

- werkgelegenheid in de zorgsector en bij de politie;
- werkgelegenheid in de vorm van coöperatieve textielwerkplaatsen;

- ondersteuning van eigen organisaties van vrouwen uit minderheids-groepen;
- gezondheidszorg, o.a. deskundigheidsbevordering van huisartsen, gezondheidsvoorlichting aan vrouwen uit minderheidsgroepen en de opleiding van vrouwelijke Berbertolken;
- educatie, o.a. basiseducatie, bestrijding schoolverzuim buitenlandse meisjes en beroepseducatie;
- maatschappelijke hulpverlening aan weggelopen vrouwen en meisjes uit minderheidsgroepen;
- informatievoorziening, voorlichting en mediabeleid.

Kenmerkend voor de werkwijze binnen de VEM-projecten was de nadruk op kwaliteit eerder dan op kwantiteit en taakstellingen of outputdoelstellingen. In de projecten werden middels kleinschalige experimenten oplossingen gevonden door een methodiek te ontwikkelen en te perfectio-neren, die geschikt was voor overdracht en invoering op bredere schaal. Bevindingen uit de projecten werden bekendgemaakt en overgedragen aan organisaties, instellingen en overheden door middel van eigen publicaties, handleidingen en onderzoeksrapporten, studiedagen voor uitvoerende instellingen en het informatiebulletin *Onderweg*. Elk deel-project werd afgesloten met een eindrapportage aan de Tweede Kamer met een begeleidende brief van de betrokken bewindslieden waarin zij de ervaringen uit de projecten vertaalden naar nieuw beleid» (Eindrapportage *Vrouwen en Minderhedenbeleid*, 1992: 2–3).

Effectiviteit

In de eindrapportage *Vrouwen en Minderhedenbeleid* (1992) worden de resultaten het VEM-project door de staatssecretaris van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als volgt beschreven:

«Uit de eindrapportage komt naar voren dat de resultaten van de projecten beantwoordden aan de oorspronkelijke doelstelling, namelijk het uitvoeren van ontwikkelprojecten, het vervolgens overdragen van de in deze projecten ontwikkelde methoden en het vertalen van de bevin-dingen naar nieuw beleid. Zoals gezegd moest dit alles uiteindelijk leiden tot het vergroten van de toegankelijkheid van de gezondheidszorg, de politie, de organisatievorming, de maatschappelijke hulpverlening, de media en de voorlichting, de basiseducatie, het beroepsonderwijs en de werkgelegenheid voor vrouwen uit minderheidsgroepen. In de volgende paragrafen worden de resultaten op verschillende aspecten belicht. Achtereenvolgens komen aan de orde het directe bereik van de doel-groep, de overdracht en implementatie van aanbevelingen, de vertaling naar het overheidsbeleid en het indirecte bereik vanwege het spin-off effect.

De brede en lange reeks van projecten is inmiddels uitgevoerd. Door middel van deze projecten zijn weliswaar veel, maar gezien de totale groep beperkte aantallen meisjes en vrouwen uit minderheidsgroepen bereikt. Zij hebben kunnen deelnemen aan laagdrempelige activiteiten in buitenlandse vrouwencentra maar ook aan kadertrainingen; aan lessen in het kader van de basiseducatie; zij hebben werk gevonden als maatschap-pelijk werkster of als inrichtingswerkster, als politieagente, als gezinsver-zorgster, als verpleegkundige, als journaliste, als voorlichtster, als medisch receptioniste en als administratief medewerkster; sommige deelnem-sters zijn na de VEM-projecten verdere opleidingen gaan volgen, anderen zijn gaan behoren tot het kader van de vrouwenorganisaties. Bij sommige deelprojecten kan exact aangegeven worden hoeveel vrouwen geprofi-

teerd hebben van het betreffende project. Zo hebben 57 van de 69 deelnemende vrouwen aan de zorgprojecten de opleiding met succes afgerond en een baan gevonden. Nadien heeft een grotere groep vrouwen deel kunnen nemen aan deze opleidingen, omdat deze door de projecten toegankelijker waren geworden. Bij meerdere deelprojecten valt het (indirecte) bereik moeilijk in aantallen te schatten. Het bereik bij de uitzending op de televisie van films die in het kader van een VEM-project geproduceerd werden, is niet gemeten.

Vaak waren de vrouwen die deelnamen aan deze VEM-projecten de eerste vrouwen uit minderheidsgroepen, die in de betreffende sectoren een baan kregen. In deze zin hebben zij een pioniersfunctie vervuld en zijn een voorbeeld geweest voor de eigen groep en voor de instellingen waar zij gingen werken. Daarmee is bewezen, dat het mogelijk is om met behulp van gerichte en creatieve aanpassingen in de werving, de voorlichting, het onderwijs en het personeelsbeleid de nog verborgen talenten van vrouwen uit minderheidsgroepen aan te boren.

In de projecten is – vaak met vallen en opstaan – expertise ontwikkeld ten aanzien van een geschikte en effectieve aanpak voor hulpverlening, organisatievorming, voorlichting, personeelsbeleid, scholing en arbeidsbemiddeling van vrouwen uit minderheidsgroepen. Veel van de instellingen die zelf betrokken waren bij de uitvoering van de VEM-projecten zijn na afloop van de projecten doorgedaan op de ingeslagen weg. Daarnaast heeft bij alle deelprojecten overdracht naar andere overheden en uitvoerende instellingen van de bevindingen en methoden plaatsgevonden d.m.v. artikelen, handleidingen, lespakketten, studiedagen en onderzoeksrapporten. Er is voorlichtingsmateriaal, zoals videofilms en voorlichtingsbrochures ontwikkeld.

De ervaringen uit de verschillende VEM-projecten zijn vertaald naar het overheidsbeleid. Hiervan is verslag gedaan in de rapportages van de verschillende deelprojecten door de betrokken bewindslieden aan de Tweede Kamer. (...) Daarnaast hebben de VEM-projecten een onverwacht spin-off effect gehad, naar een bredere groep vrouwen uit etnische minderheden, naar etnische minderheden in het algemeen en zelfs naar autochtone Nederlanders. Voorbeelden hiervan zijn de buitenlandse vrouwencentra bij inmiddels 38 gemeenten; het positieve actiebeleid voor vrouwen en minderheden bij de politie; het toegesneden raken van de instellingen voor vrouwenopvang op de groep weggelopen allochtone vrouwen; de toegankelijkheid van het opleidingsaanbod van de vrouwenvakscholen voor allochtone vrouwen; de vrouwencommissies bij de samenwerkingsverbanden in het kader van de LAO; de schakelcursussen in het scholingsbeleid en de bij de Arbeidsvoorziening gangbaar geworden methode van trajectbemiddeling (een vorm van bemiddeling met aandacht voor het gehele traject: werving, oriëntatie, schakeling, scholing, een baan en begeleiding op de werkplek). De verbeterde toelatingsprocedure voor studenten uit etnische minderheidsgroepen bij de opleidingen voor journalistiek is een ander voorbeeld van het spin-off effect van een VEM-project.

Bij veel instellingen is ook het besef doorgedrongen dat het aanstellen van medewerkers uit minderheidsgroepen de kwaliteit van het onderwijs of de dienstverlening aan leden van minderheidsgroepen doet toenemen.

Duidelijk is dat de VEM-projecten een voorbeeldwerking gehad hebben en een aanzienlijke bijdrage geleverd hebben aan het ontwikkelen van expertise. Uit alle uitgevoerde projecten komen vijf gemeenschappelijke leerpunten naar voren. Met behulp van een creatieve vertaling en

toepassing van deze leerpunten kunnen de knelpunten die de toegang van voorzieningen voor vrouwen uit minderheidsgroepen belemmeren in alle sectoren opgelost worden. Deze leerpunten, die in de rapportage uitvoerig aan de orde komen, hebben betrekking op:

- het aanpassen van de in de instelling gehanteerde methodieken;
- de deskundigheidsbevordering van de «zittende» autochtone medewerkers;
- positieve actie ten behoeve van vrouwen uit minderheidsgroepen binnen het personeelsbeleid;
- het scheppen van een open bedrijfscultuur ten aanzien van personen uit minderheidsgroepen binnen deze instelling en
- het vergroten van kennis en vaardigheden bij de vrouwen uit minderheidsgroepen zelf als potentiële afneemsters van diensten, als potentiële deelneemsters aan opleidingen of als potentiële werkneemsters.

Hoewel zoals gezegd de meeste instellingen die direct bij de uitvoering van VEM-deelprojecten betrokken waren doorgedaan zijn op de ingeslagen weg, kan helaas nog niet vastgesteld worden dat de implementatie van de in de VEM-projecten ontwikkelde kennis ook overal waar dit noodzakelijk is, heeft plaatsgevonden. Men kan dit aan een gebrek aan kennis wijten, maar het is soms ook een gebrek aan wil. Ook is het voorgekomen, dat door personeelwisselingen de ervaringen verloren gingen. Beleidsaandacht voor de integratie van de aanbevelingen en deskundigheid uit de VEM-projecten blijft nodig.

De projectaanpak heeft bewezen grote voordelen te hebben: de kleinschaligheid (waardoor geëxperimenteerd kon worden) en het vernieuwende karakter (waardoor ontsnapping aan strakke regelgeving mogelijk werd). Voorbeelden van dit laatste zijn het aanstellen van onderwijs-werkbegeleiders bij werkgelegenheidsprojecten, het aanpassen van de selectieprocedure bij de politie, het organiseren van schakelcursussen, het scheppen van de mogelijkheid voor vrouwenorganisaties om subsidie aan te vragen voor activiteiten.

Een ander voordeel was de centrale regie van de brede reeks en de elkaar in de tijd opvolgende projecten. Hierdoor kon ambtelijke verkokering voorkomen worden en kon worden voortgebouwd op ervaringen uit zowel voorgaande projecten als uit projecten op andere terreinen.

Er zijn ook nadelen te noemen. De overgang van experimentele projecten naar een brede en algemene implementatie van de aanbevelingen is geen vanzelfsprekendheid. Dit geldt zowel voor de bij de uitvoering van de projecten betrokken instellingen als voor de overige instellingen. In de eindrapportage wordt dit probleem gesignaleerd. Dit leidt tot de aanbeveling om in het vervolg met de instellingen die projectsubsidie ontvangen samenwerkingsafspraken te maken of contracten af te sluiten over het uitvoeren van dergelijke ontwikkelprojecten. Deze afspraken zullen variëren afhankelijk van de fase waarin het project verkeert: de experimentele fase, de overdrachts- en implementatiefase. Implementatie in het eigen beleid zou ook voorwaarde moeten zijn voor het ontvangen van subsidie. Daarnaast kan implementatie bevorderd worden door projecten uit te laten voeren door de grote, landelijke instellingen die reguliere verantwoordelijkheid of een regulerende ondersteunende taak hebben op het betreffende terrein en daardoor over goede ingangen bij de uitvoerende instellingen beschikken. Daarbij kan worden afgesproken dat de nodige expertise ten aanzien van de problematiek wordt ingekocht bij derden, zoals de vrouwen uit minderheidsgroepen zelf of hun organisaties.

Tijdens de periode waarin het VEM-project uitgevoerd is heeft binnen de terreinen waarop het betreffende rijksoverheidsbeleid betrekking heeft een verschuiving plaatsgevonden van verantwoordelijkheden naar anderen. De tripartisering van de Arbeidsvoorziening, de functionele en territoriale decentralisatie en het concept van afstandelijk bestuur zijn voorbeelden van deze tendens. Met name bij de fase van vertaling van aanbevelingen uit de laatste projecten naar het beleid is duidelijk geworden dat naar nieuwe wegen gezocht moet worden voor het bevorderen van de implementatie» (ibidem, 3–6).

Volwasseneneducatie

De volwasseneneducatie in de jaren tachtig omvat drie hoofdcomponenten: basiseducatie, primaire beroepsgerichte volwasseneneducatie en algemeen vormend onderwijs. Het beleid ten aanzien van de volwasseneneducatie is in de jaren tachtig een taak van de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Bij de uitwerking van het beleid van de volwasseneneducatie wordt in het kader van het emancipatiebeleid voorrang gegeven aan groepen in achterstandssituaties en daarmee aan de basiseducatie via de Rijksregeling en het Raamplan Basiseducatie: «Aan de deelname van vrouwen en met name ook aan vrouwen uit culturele minderheden kan binnen het kader van de Regeling dan ook extra aandacht worden besteed» (Emancipatie. Beleidsplan, 1985: 41).

In 1980 besluit de rijksoverheid te komen tot zes ontwikkelprojecten volwasseneneducatie, waaronder «alfabetisering» en «culturele minderheden» (Snijders en Van der Zwaard, 1987: 17–18). In dit kader mogen «ingezetenen van buitenlandse herkomst» gedurende enige tijd in de eigen taal worden gealfabetiseerd.

Effectiviteit

In 1985 nemen circa 25 000 deelnemers uit culturele minderheden deel aan georganiseerde educatieve activiteiten zoals alfabetisering, oriëntatie op arbeid en beroep, en maatschappelijke oriëntatie (Houtkoop en Van der Kamp, 1986: 11).

Uit het landelijk onderzoek van Doets en Huisman (1988) naar de deelname aan de basiseducatie in 1988 blijkt dat 23% van de deelnemers uit allochtone vrouwen bestaat.

Een onderzoek naar de ervaringen van doelgroepen in de Projecten Beroepskwalificerende Educatieve Activiteiten voor Volwassenen (Van Eck e.a., 1987) laat zien dat allochtone vrouwen in de periode 1983–1986 tussen 10% en 14 % van de deelnemers uitmaken.

Voor wat betreft het algemeen vormend onderwijs is bekend dat allochtone vrouwen in 1988 20% vormden van de populatie van de Moeder-Mavo Joke Smit Scholengemeenschap in Amsterdam (Ten Dam, 1989).

Meisjesbeleid

De doelstelling van het meisjesbeleid wordt in de beleidsnota «Maatschappelijke positie van meisjes en jonge vrouwen» (1988) als volgt omschreven; het bevorderen van de ontwikkeling van meisjes en jonge vrouwen naar zelfstandigheid in een proces van participeren en integreren in de samenleving. Het meisjesbeleid is ook een gezamenlijke taak van de

Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. In het kader van het meisjesbeleid worden allochtone meisjes als een specifieke doelgroep gezien, waarvoor op lokaal niveau experimentele projecten ontwikkeld worden, zoals islamitische meisjes in het onderwijs.

Effectiviteit

In de Rapportage meisjesbeleid (1992) presenteren de verantwoordelijke bewindslieden een beschrijving van de positie van meisjes gegeven op een aantal terreinen op basis van een evaluatie en een effectrapportage van het beleid (Regioplan, 1991; SCP, 1992). We geven hier de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de positie van allochtone meisjes en jonge vrouwen weer:

«In het SCP-rapport wordt onder andere geconstateerd dat meisjes thans minder traditioneel over hun eigen toekomst denken dan jongens, vooral als het gaat om het combineren van beroepsarbeid en de zorg voor kinderen. In het algemeen kunnen de ontwikkelingen van de laatste jaren voor de maatschappelijke positie van meisjes positief genoemd worden. De positie van laagopgeleide en/of allochtone meisjes echter baart grote zorgen. Problemen doen zich niet alleen voor op het terrein van scholing en arbeid, maar ook op het gebied van gezondheid en hulpverlening» (ibidem, p. 12).

«Het blijkt dat de toekomstverwachtingen van Marokkaanse meisjes, nog meer dan bij autochtone meisjes, niet los gezien kunnen worden van de gezinscontext. De restricties die hen worden opgelegd, leiden tot een andere oriëntatie dan die van Nederlandse meisjes. Binnen Marokkaanse gezinnen is wel een voorzichtige trend waar te nemen waarin assertiviteit en initiatief meer worden gewaardeerd. Daarmee wordt een positieve ontwikkeling in gang gezet die tot betere perspectieven voor deze meisjes leidt» (ibidem, p. 12).

«De onderwijsresultaten van leerlingen uit etnische groeperingen blijven in totaliteit achter. Voor de meisjes uit die groeperingen geldt dat in verhevigde mate. Het rapport *Allochtone vrouwen in Nederland van de Advies Commissie Onderzoek Minderheden (ACOM)* geeft veel feitelijke informatie over de weinig rooskleurige positie van deze meisjes en vrouwen. Zo blijft de doorstroming van allochtone meisjes – met name Turkse en Marokkaanse meisjes – naar de hogere vormen van voortgezet onderwijs sterk achter bij die van autochtone meisjes uit vergelijkbare sociale milieus. Allochtone meisjes volgen daardoor onevenredig veel de laagste vormen van beroepsonderwijs. Hoewel er geen eenduidige registratie van verzuim is, lijkt het verzuim hoog. Velen verlaten de school zonder kwalificatie» (ibidem, p. 13).

«Door het jeugd- en jongerenwerk zijn de afgelopen jaren zeven experimenten integraal meisjesbeleid uitgevoerd. Uit voorlopige gegevens van evaluatieonderzoek blijkt dat aandacht voor laagopgeleide en allochtone meisjes noodzakelijk blijft, en dat vanuit een integraal aanbod – door middel van samenwerking tussen onderwijs, arbeid en hulpverlening moet worden gewerkt» (ibidem, p. 14).

«De arbeidsparticipatie van meisjes uit etnische minderheden vergt extra aandacht. Turkse en in het bijzonder Marokkaanse meisjes zijn aanmerkelijk minder op de arbeidsmarkt te vinden dan autochtone meisjes. Vergeleken met autochtone jonge vrouwen is de werkloosheid onder

Surinaamse en Antilliaanse jonge vrouwen hoger en bij Turkse en Marokkaanse vrouwen zelfs driemaal zo hoog. Turkse en Marokkaanse meisjes en jonge vrouwen voeren meer dan autochtone vrouwen ongeschoold en laaggeschoold werk uit in ambachts-, industrie- en transportberoepen. Bij Surinaamse en Antilliaanse meisjes en jonge vrouwen is de verdeling over de bedrijfstakken vergelijkbaar met die van autochtone meisjes en jonge vrouwen» (ibidem, p. 15).

3 JAREN NEGENTIG

3.1 Inleiding

In 1992 brengt de staatssecretaris van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een vervolg op de tweede emancipatienota uit onder de titel «Met het oog op 1995». De uitgangspunten van de tweede emancipatienota blijven gehandhaafd en deze nota wordt gepresenteerd als «Beleidsprogramma Emancipatie», dat beoogt nieuwe accenten te plaatsen en beleidsdoelstellingen concreter uit te werken. Op basis van onderzoek naar de effectiviteit van het emancipatiebeleid, wordt er in deze nota ervoor gekozen «om de doelstellingen per departement uit te werken en wel zoveel mogelijk als geïntegreerd onderdeel van departementale doelstellingen. Naast de uitwerking per departement, werden in de nota drie speerpunten van algemeen emancipatiebeleid geformuleerd om een aantal hardnekkige belemmeringen voor de voortgang van het emancipatiebeleid aan te pakken:

- De vergroting van deelname van vrouwen aan politieke en maatschappelijke besluitvorming;
- Herverdeling van onbetaalde arbeid en in samenhang daarmee vergroting van de zorgverantwoordelijkheid van mannen;
- Doorbreking van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid.

In 1995 verschijnt de nota Emancipatie in uitvoering, waarin gekozen wordt voor een integrale aanpak van werkgelegenheid en zorg, sociale zekerheid en fiscale wetgeving. De departementale hoofdstukken ontbreken in deze nota en het emancipatiebeleid lijkt te worden ingeperkt tot arbeidsmarktbeleid en daaraan gerelateerde onderwerpen (Klink, 2003).

In de beleidsbrief 1997 wordt weer een brede visie op het emancipatievraagstuk gepresenteerd met als verbindende thema's «dagindeling; en «ongezien onderscheid naar sekse».

In 1999 presenteert de staatssecretaris van SZW het Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen aan de Tweede Kamer. In het actieplan staan per departement drie concrete taakstellingen, die verbonden zijn met de hoofdthema's van het departementale beleid en het emancipatiebeleid. Jaarlijks zullen de bewindslieden van de vakdepartementen aan de staatssecretaris rapporteren over de uitvoering van de taakstellingen en tevens zal er een auditcommissie ingesteld worden die het effect van het Actieplan zal onderzoeken. Inmiddels is deze audit aan Tijdelijke Expertise Commissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel (TECENA) opgedragen (Klink, 2003).

Het Kabinet presenteert in 2000 de Meerjarennota Emancipatiebeleid «Van Vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid». In de nota concludeert het kabinet dat de formele gelijke rechten voor mannen en vrouwen nagevoeg zijn gerealiseerd, maar dat gelijke kansen in de praktijk nog niet vanzelfsprekend zijn. Het kabinet zet in op versnelling van het emancipatieproces en daarnaast het voorkomen dat bepaalde groepen vrouwen en mannen, waaronder etnische minderheden, de boot missen.

3.2 Emancipatiebeleid allochtone vrouwen en meisjes

Doelstellingen

De doelstellingen van het emancipatiebeleid in de jaren tachtig blijven in de jaren negentig in essentie gehandhaafd en worden in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (2002) als volgt omschreven: Doelstelling van het emancipatiebeleid in de jaren negentig is het scheppen van voorwaarden voor een pluriforme maatschappij waarin ieder omgeacht sekse, in wisselwerking met andere maatschappelijke ordeningsprincipes (zoals etniciteit, leeftijd, burgerlijk staat, validiteit en seksuele voorkeur) de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden kunnen realiseren. Het bevorderen van economische zelfstandigheid van vrouwen door middel van arbeidsparticipatie vormt nog altijd de kern van het emancipatiebeleid van de overheid.

Binnen de coördinatie van het minderhedenbeleid wordt voorrang gegeven aan de beleidsterreinen werkgelegenheid, onderwijs en rechtspositie. Daarom is er niet voor gekozen de positie van allochtone vrouwen tot een apart speerpunt te maken (Beleidsplan Emancipatie 1992: 45). Emancipatie van allochtone vrouwen valt onder algemeen emancipatiebeleid of algemeen minderheden- of integratiebeleid. Aanvullend is er wel sprake van specifiek beleid.

Emancipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen (1993 t/m 1995)

In de periode 1994–1996 wordt gekozen voor een aanvullend beleid dat zich richt op drie speerpunten:

- zichtbaarheid in beleid en cijfers: met dit speerpunt wordt beoogd de zichtbaarheid van allochtone vrouwen in cijfers en beleid te verhogen;
- maatschappelijke en politieke participatie: met dit speerpunt wordt beoogd de participatie van vrouwen uit minderheidsgroepen in maatschappelijke en politieke besluitvorming te vergroten;
- emancipatieondersteuning: Allochtone vrouwen nemen zelf het voortouw bij het opkomen voor de voorwaarden die zij nodig achten voor hun emancipatie. De rijksoverheid faciliteert ondersteunende instellingen in het kader van het minderhedenbeleid en in het kader van het emancipatiebeleid.

In de Nota Emancipatiebeleid 1996 (Minister van SZW, 1995) wordt een aparte paragraaf gewijd aan allochtone vrouwen: «In de afgelopen jaren heeft Nederland zich ontwikkeld tot een multiculturele samenleving, hetgeen ook voor het emancipatiebeleid niet zonder consequenties kan blijven. Allochtone vrouwen vormen een groeiende, heterogene groep met verschillende achtergronden en perspectieven, die vaak niet te vergelijken zijn met die van autochtone vrouwen. Migranten- en vluchtelingenvrouwen komen voort uit zeer diverse culturen, hebben een uiteenlopende geschiedenis met Nederland, wonen soms kort en soms al lang hier. Voor de voortgang en verdere invulling van het emancipatiebeleid is het van belang om verder zicht te krijgen op de consequenties die deze diversiteit heeft. Net als bij autochtone jongeren het geval is, hebben allochtone jongeren andere opvattingen over hun toekomst dan hun ouders. Zowel allochtone als autochtone jonge vrouwen willen huishoudelijke en verzorgingstaken met hun partners delen. Allochtone jongens laten zich zelfs positiever uit over een gelijke verdeling van taken

dan autochtone jongens. Er is, met andere woorden, onder allochtone jongeren een draagvlak voor het emancipatiebeleid. Een draagvlak dat nodig is, want er is sprake van een extra achterstand van allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Bovendien hebben allochtone jongens en meisjes te maken met discriminatie en vooroordelen. Het kabinet wil een extra inspanning plegen om de achterstands-situatie van allochtone meisjes en vrouwen te bestrijden op het gebied van onderwijs en besluitvorming. Van belang daarbij is een doorbreking van de stereotiepe beeldvorming en de bestrijding van vooroordelen jegens allochtone vrouwen. De inzet is tevens meer allochtone vrouwen op sleutelposities te krijgen in de betaalde arbeid, waarbij de overheid zelf en voorbeeldfunctie kan vervullen «(p. 8)

In de jaaroverzichten minderhedenbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt in deze periode steeds een hoofdstuk gewijd aan de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes.

Emancipatie van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen (1996 t/m 1998)

In deze periode wordt een herijking van het emancipatiebeleid van de rijksoverheid in gang gezet. De herijking betreft vooral de benadering, aanpak en werkwijze van het emancipatiebeleid. Met verwijzing naar de kabinetsnota's Emancipatie in uitvoering en de Beleidsbrief Emancipatie 1997 worden drie belangrijke uitgangspunten geïntroduceerd, die ook van toepassing worden verklaard op het emancipatiebeleid ten aanzien van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen:» Daarbij gaat het om de volgende twee inhoudelijke uitgangspunten. Allereerst de introductie van een benadering waarin maatschappelijke diversiteit wordt opgevat als bron van kwaliteit. En ten tweede de formulering van de doelstelling dat vrouwen en mannen activiteiten in verschillende levenssferen (met name arbeid en zorg) moeten kunnen combineren. Het derde uitgangspunt behelst de strategie en aanpak van het beleid en richt zich op de verbreding van het draagvlak voor emancipatie en emancipatiebeleid» (Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1998: 95).

In de beleidsbrieven 1997 en 1998 wordt niet meer een apart hoofdstuk gewijd aan de emancipatie van allochtone vrouwen. Wel wordt onder de algemene beleidsnoemers aandacht besteed aan deze doelgroep. In Beleidsbrief 1998 zijn bijvoorbeeld onder de hoofdstukken arbeid, zorg en inkomen de volgende passages opgenomen:

«Behalve verschillen tussen mannen en vrouwen zijn er ook verschillen tussen vrouwen onderling. Zo is de totale arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen met 34% lager dan die van autochtone, terwijl het werkloosheidscijfer in die categorie hoger is. Wanneer daarbij echter naar verschillende bevolkingscategorieën wordt gedifferentieerd, ontstaat een ander beeld. Vooral onder Turkse en Marokkaanse vrouwen is de arbeidsmarktparticipatie laag (13% en 15%).

Zij zijn lager opgeleid en hebben relatief vaak jonge kinderen te verzorgen. Hooghiemstra (1995) veronderstelt verder dat cultureel bepaalde opvattingen over het buitenshuis werken van gehuwde vrouwen hun deelname aan de betaalde arbeid negatief beïnvloedt. De netto participatiegraad van Surinaamse en Antilliaanse vrouwen daarentegen ligt op 45%. Dit ondanks aanzienlijke verschillen tussen die laatste groep en de groep autochtone vrouwen wat betreft opleidingsniveau en gezinssituatie. Wellicht werpt de Creools-Surinaamse en de Antilliaanse cultuur minder hindernissen op dan de Nederlandse om na het krijgen

van een kind betaalde arbeid te verrichten. De erkenning van diversiteit als bron van kwaliteit – een van de uitgangspunten van het emancipatiebeleid betekent ook dat er ruimte moet zijn voor uiteenlopende cultureel bepaalde opvattingen. Het ziet er naar uit dat de verschillen tussen allochtone en autochtone vrouwen in de toekomst zullen afnemen. Uit verschillende kleinschalige onderzoeken over de toekomstverwachtingen van allochtone meisjes blijkt dat zij daarover vaak minder traditionele opvattingen hebben dan autochtone meisjes. Een grote meerderheid van de allochtone meisjes in alle bevolkingscategorieën geeft te kennen te willen doorwerken na het krijgen van kinderen.

Een tweede belangrijk verschil tussen vrouwen is dat in opleidingsniveau. Hoger opgeleide vrouwen nemen in veel grotere mate deel aan de arbeidsmarkt dan lager opgeleide vrouwen. Bovendien stoppen hoger opgeleide vrouwen minder vaak met werken wanneer zij een kind krijgen. Van de jonge moeders met een academische opleiding neemt 75% deel aan de arbeidsmarkt tegenover 15% van de jonge moeders met alleen basisonderwijs. Bij het stijgen van het opleidingsniveau neemt het aantal vrouwen met een kleine deeltijdbaan (12 tot 19 uur) af. Vooral laag opgeleide vrouwen hebben een kleine deeltijdbaan» (p. 5–6). «Op dit moment is het niet duidelijk in welke mate ook allochtone ouders gebruik maken van ouderschapsvoorzieningen. Gezien de toekomstverwachting van allochtone meisjes, zoals in de vorige paragraaf beschreven, ziet het er echter naar uit dat zij hiervoor over enige jaren een groeiemarkt zullen vormen» (Ibidem, p. 7)

«Het gegeven dat vrouwen een lager inkomen hebben dan mannen geldt voor alle bevolkingsgroepen, ongeacht herkomst of opleidingsniveau. Turkse en Marokkaanse vrouwen hebben het laagste inkomen, wat niet alleen gerelateerd is aan hun opleidingsniveau. Opvallend is wel het verschil in effect van opleiding op de hoogte van het inkomen voor allochtonen en autochtonen. Voor autochtone mannen en vrouwen wordt het inkomensverschil steeds groter naarmate het opleidingsniveau hoger is. Bij allochtone groepen is dit effect echter nauwelijks aanwezig. Behalve met de deeltijdfactor voor autochtone vrouwen, heeft dit waarschijnlijk te maken met het feit dat hoger opgeleide allochtone mannen in minder hoge functieniveaus werkzaam zijn dan hun autochtone seksegenoten» (ibidem, p. 8)

In de jaaroverzichten minderhedenbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt in deze periode steeds een hoofdstuk gewijd aan de positie van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen in het emancipatiebeleid.

Actieplan emancipatietaakstellingen ministeries (1999–2002)

In het regeerakkoord voor de periode 1999 tot 2002 is afgesproken dat elk ministerie ten minste drie projecten (taakstellingen) op het gebied van emancipatie zou vast stellen en uitvoeren. Bij twaalf ministeries zijn in het totaal 45 emancipatietaakstellingen op verschillende beleidsterreinen uitgevoerd (Ministerie van SZW, 2002). Van deze 45 emancipatietaakstellingen zijn er twee expliciet gericht op de emancipatie van allochtone vrouwen:

- Ministerie van BZK: Het aantal leerplaatsen vergroten ten behoeve van cursussen voor zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen met een (lokale) politieke ambitie.
- Ministerie van VWS: Maatschappelijke integratie van allochtone moeders.

In de jaaroverzichten Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden wordt in deze periode geen aparte aandacht besteed aan de positie van allochtone vrouwen en meisjes.

3.3 Beleidsinstrumenten

Het accent in het emancipatiebeleid van allochtone vrouwen en meisjes ligt in de jaren negentig op het verbeteren van de onderwijspositie en de arbeidsmarktpositie. (algemene beleidsinstrumenten). Daarnaast wordt er ook specifiek beleid ontwikkeld, eerst via een speerpuntenbeleid en vanaf 1999 via emancipatietaakstellingen per departement.

Algemene beleidsinstrumenten

In het bronnenoverzicht van de eerste bronnenstudie is een overzicht gepresenteerd van het beleidsinstrumentarium van de rijksoverheid dat gericht is op de bevordering van evenredige deelname van allochtonen op het terrein van het onderwijs en de arbeidsmarkt. Het Ministerie van SZW geeft bij de realisatie van deze hoofddoelstelling de voorrang aan de bevordering van de arbeidsparticipatie.

We zullen hier de opsomming van de overzichten uit de eerste bronnenstudie niet herhalen, maar ons voornamelijk beperken tot de algemene beleidsinstrumenten die opgenomen zijn in de jaaroverzichten van het minderhedenbeleid en de recente inventarisatie van het kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen.

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 SAMEN (stimulering arbeidsdeelname minderheden)

Omdat er een signaal vanuit de samenleving kwam dat de participatie van etnische minderheden achterblijft is de wet Samen 1 januari 1998 van kracht. De wet SAMEN verplicht werkgevers tot het voeren van een afzonderlijke personeelsregistratie en rapportage over het aandeel etnische minderheden en over maatregelen om te komen tot een meer evenredige participatie. Het doel van deze wet is een evenredige participatie van etnische minderheden te bewerkstelligen en richt zich op ondernemingen met tenminste 35 werknemers.

MKB-Minderhedenconvenant

Het MKB-Minderhedenconvenant is in januari 2003 beëindigd. Het convenant is gestart na constatering van achterblijvende participatie van etnische minderheden in midden- en kleinbedrijf. 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.

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).
- In het kader van het succesvolle MKB-convenant waren eind 2001 ruim 30 000 etnische minderheden bemiddeld naar een baan, *waarvan bijna 12 000 vrouwen*. Het MKB-convenant heeft tot nu toe geleid tot ruim 40 000 banen voor etnische minderheden. In het kader van het Raamconvenant Grote Ondernemingen maken de minister van SZW en de minister voor GSI met 110 bedrijven afspraken over de instroom en doorstroom van etnische minderheden; al meer dan 30 van de 110 bedrijven hebben gemeld duale trajecten uit te willen gaan voeren. Daarnaast worden er in het kader van dit raamconvenant ook afspraken gemaakt over intercultureel personeelsbeleid. Zo heeft de Thuiszorg Rotterdam in het uitvoeringsconvenant opgenomen dat eraan wordt gestreefd om in 2002 25% tot 30% van de instroom op zorgvacatures uit etnische minderheden te laten bestaan en om jaarlijks 10 tot 15 overwegend Turkse en Marokkaanse vrouwen te laten instromen uit het bestand van WIW-kandidaten in een specifiek daartoe ingericht project (Beleidsbrief Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003 van de minister van SZW d.d. 26 november 2001 TK 27 223).

Raamconvenant Grote Ondernemingen

Het Raamconvenant Grote Ondernemingen is gericht op organisaties met meer dan 500 werknemers. Het convenant is afgesloten ter bevordering van het multicultureel personeelsbeleid en verbetering van de in- en doorstroom van etnische minderheden. Het convenant is sinds juni 2000 van kracht en loopt door tot en met juni 2004.

Effectiviteit

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. Het convenant wordt uitgevoerd door een intern projectbureau genaamd Ruim baan voor minderheden en externe partijen als grote ondernemingen, gemeenten en CWI.

KOM-projecten; Krachtig Ondernemen met Minderheden

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.

Effectiviteit

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 KOMvenanten 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.

Duale trajecten (methodiek)

De Taskforce Inburgering heeft een impuls gegeven aan de zogenaamde duale trajecten. We spreken van duale trajecten zodra het onderdeel taalonderwijs wordt gekoppeld aan bijvoorbeeld werk of sociale activering. Een variant is een combinatie van taalonderwijs met opvoedingsondersteuning. In het taalonderwijs wordt dan uitdrukkelijk aandacht besteed aan het functioneren als ouder. Met name vrouwen hebben baat hebben bij deze vorm van taalverwerving. Gemeenten kunnen voor de financiering van de trajecten gebruik maken van middelen in het kader van de wet Inburgering Nieuwkomers, bijdrageregelingen Inburgering Oudkomers en de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). Binnen de Agenda voor de Toekomst en het Raamconvenant Grote Ondernemingen zijn concrete afspraken gemaakt met respectievelijk gemeenten en werkgevers om duale trajecten te ontwikkelen.

Effectiviteit

- 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.

- De regeling instroom- en doorstroombanen voor langdurig werklozen (ID-regeling) biedt werkgelegenheid voor langdurig werklozen en kent een beloningssgrens 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.

Agenda voor de toekomst

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.

Genderbewust personeelsbeleid bij de overheid

Vernieuwing van het personeelsbeleid van de overheid staat volop in de belangstelling (commissie van Rijn, HRM-beleid). Daarnaast wordt al geruime tijd aandacht besteed aan het bevorderen van de doorstroom van vrouwen naar hogere functies bij de overheid. Deze twee ontwikkelingen lijken elkaar echter nauwelijks te raken.

Effectiviteit

Het aandeel vrouwen in (hogere) middenfuncties bij de overheid groeit gestaag, de doorstroom naar de top blijft hierbij achter. Departementen verschillen onderling in aandacht voor het glazen plafond en in doorstroomcijfers (website SZW, onderdeel emancipatie). Daarom start de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid een onderzoek naar de mogelijkheden om het genderspect beter te integreren in het reguliere personeelsbeleid van de overheid (departementen, provincies, gemeenten). Momenteel worden de mogelijkheden onderzocht het project te verbreden naar extra aandacht voor diversiteit, d.w.z. de manier waarop in het reguliere personeelsbeleid van de overheid aandacht wordt besteed aan de positie van allochtonen, gehandicapten, jongeren en ouderen etc

(zowel mannen als vrouwen). Doel van het project is om aandacht voor gender/diversiteit te integreren in het reguliere personeelsbeleid van de overheid. Het project is in november 2002 van start gegaan en loopt in juni 2003 af.

Regelingen inburgering oudkomers

Na de WIN (voor nieuwkomers) zijn er ook middelen ter beschikking gesteld aan gemeenten ten behoeve van inburgering oudkomers. In verschillende tranches: 1999 aan G25, 2000 aan G17, 2001 aan G12 en 2002 aanvullend aan al deze gemeenten. Vanaf 2002 worden er ook middelen beschikbaar gesteld aan kleinere gemeenten (G286). Gemeenten ontvangen financiële middelen van het Rijk om oudkomers een programma aan te bieden. Dit moeten duale trajecten zijn: combinatie van NT2 en een ander programma-onderdeel (werk, opleiding, opvoedingsondersteuning of sociale activering). Het budget is 100 miljoen euro op jaarbasis (begroting Justitie) en de verantwoordelijk en de regie liggen bij de uitvoerende gemeenten.

Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)

De Wet Inburgering Nieuwkomers vloeit voort uit regelingen nieuwkomers. De wet is in september 1998 in werking getreden en heeft tot doel het voorkomen van achterstand en het bevorderen van zelfredzaamheid. Gemeenten ontvangen financiële middelen van het Rijk om nieuwkomers een programma aan te bieden. Het programma bevat Nederlands als Tweede Taal, Beroepenoriëntatie en Maatschappij-oriëntatie. Daarnaast wordt trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding aangeboden. Nieuwkomers in Nederland krijgen een inburgeringsonderzoek als ze (mogelijk) onder de WIN vallen. Per jaar nemen 17 000 nieuwkomers deel aan een programma.

Taboes doorbreken in islamitische gezinnen

In Islamitische gezinnen komen regelmatig problemen voor, waarover in eigen kring moeilijk gesproken wordt omdat er op die onderwerpen een groot taboe rust. Te denken valt aan onderwerpen als partnerkeuze, geforceerde uithuwelijking van meisjes, seksueel misbruik, huiselijk geweld, mishandeling van vrouwen en kinderen, gedwongen prostitutie, etc. Het probleem van de taboes is dat veel problematiek niet, of pas heel laat boven tafel komt. Als de eigen gemeenschap de problemen meer zou erkennen en bespreken, wordt het makkelijker voor zowel de eigen gemeenschap als voor professionals om de problemen aan te pakken en op te lossen. Huiselijk geweld en partnerkeuzeproblematiek krijgen landelijk nu veel aandacht. Vanuit het veld is FORUM gevraagd hier nadrukkelijk aandacht aan te besteden.

Doel is door middel van een aantal deelprojecten gericht op het erkennen, bespreken en doorberekenen van taboes rond huiselijk geweld, relatieproblemen, partnerkeuze e.d. in met name Islamitische gezinnen, ervaring op te doen met (discussie)bijeenkomsten op dit gebied en dit methodisch te beschrijven en over te dragen.

Startklaar (Ministerie van EZ)

Het Ministerie van EZ co-financiert een Equal-project genaamd «Startklaar» uitgevoerd door Eskan (Economische Stimulering Knooppunt Arnhem-Nijmegen). Dit project bestaat uit een aantal deelprojecten waarvan er drie relevant zijn voor de doelgroep allochtone vrouwen: coaching vrouwelijke ondernemers, studie nieuwe financieringsvormen voor vrouwelijke starters, en etnisch ondernemerschap. Daarbij moet wel benadrukt worden dat dit project niet gericht is op het stimuleren van

zelfstandig ondernemersschap van achterstandsgroepen en dus niet specifiek bedoeld is voor alleen allochtone vrouwen.

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 cultureeldivers 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.

Atana

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.

Arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen

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.
- 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 netwerk-bijeenkomst 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.

Commissie PAVEM (Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen)

De toelichting op het instellingsbesluit van deze commissie (staatscourant 4 juli 2003: 11) luidt als volgt: «De participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen in Nederland is relatief laag. Vooral onder Turkse en Marokkaanse moeders, en vrouwen uit de zogenaamde «nieuwe» etnische minderheidsgroepen loopt deelname aan maatschappelijk activiteiten fors achter. Het kabinet wenst hierin niet te berusten. Juist deze vrouwen kunnen een positieve rol spelen bij de multicultureel toekomst van Nederland. Gemeenten hebben een regisserende rol ten aanzien van initiatieven richting vrouwen uit etnische minderheidsgroepen, zowel wat betreft maatschappelijke participatie, inburgering als arbeidsparticipatie». Medio 2003 wordt de Commissie Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen ingesteld als gevolg van de kabinetsreactie van de Commissie Arbeidsdeelname Vrouwen uit Etnische Minderheden. De commissie heeft als taken:

- a. het bieden van ondersteuning op gemeentelijk niveau bij het bevorderen van de participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen en bij het vormgeven van de lokale regierol op dit terrein
- b. het monitoren en actief bevorderen van een optimale uitvoering van de landelijke actiepunten uit de kabinetsreactie
- c. het (laten) ontwikkelen, bundelen en uitdragen van kennis, ervaring en ideeën ter ondersteuning van de gemeenten, ter bevordering van de participatie
- d. het initiëren van activiteiten ter bevordering van participatie

De commissie richt zich met zijn werkzaamheden op de 30 grootste steden vanwege de concentratie van allochtone groepen en de verbinding met het grote stedenbeleid.

Aanvullende beleidsinstrumenten

Speerpunten in het minderhedenbeleid

Eerder is in deze paragraaf aangegeven dat in het midden van de jaren negentig – ter aanvulling op het algemene beleid – gekozen is voor drie specifieke speerpunten:

- zichtbaarheid in beleid en cijfers
- maatschappelijke en politieke participatie
- emancipatieondersteuning

Zichtbaarheid in beleid en cijfers

In het jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1996 wordt hierover het volgende gemeld: «Dat die zichtbaarheid in het beleid toeneemt kan worden geconstateerd in dit jaaroverzicht. Ook in het statistisch materiaal dat verschijnt in het kader van T&E, vanuit het CBS en de rapportages verzorgd door het SCP maken dit duidelijk. In de publicaties in het kader van het emancipatiebeleid is aandacht voor de positie van vrouwen uit minderheidsgroepen inmiddels een goede gewoonte geworden» (p. 80).

Aan het einde van de jaren negentig neemt de emancipatiemonitor (2000 en 2002) de functie van het zichtbaar maken van de emancipatiegraad over. Ook worden nieuwe projecten op dit terrein ontwikkeld zoals de participatie-index en benchmark (zie verder op).

Maatschappelijke en politieke participatie

In het jaaroverzicht Minderhedenbeleid wordt hierover het volgende gemeld: «De interdepartementale projectgroep deelname van vrouwen aan maatschappelijke besluitvorming zal haar opdracht in 1996 afronden. Deze opdracht luidde:

- Het zichtbaar maken en ter discussie stellen van de ondervertegenwoordiging;
- het stimuleren en faciliteren van concrete initiatieven in de richting van vraag- en aanbodzijde.

(...) Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt «Vrouwen in Politiek en Openbaar Bestuur dat in 1992 aan het Tweede Kamer werd aangeboden, werd op het ministerie van Binnenlandse Zaken een projectgroep geformeerd die als taak heeft de uitvoering van de in het standpunt geformuleerde maatregelen te bevorderen. Een van de deelprojecten is Allochtone vrouwen in de politiek». (p. 80–81).

Dit speerpunt krijgt later een vervolg via de commissie AVEM en PAVEM. Het speerpunt van participatie loopt overigens door tot op de dag van vandaag (zie bijvoorbeeld Beldisbroef Emancipatie en Familiezaken, 2003: 25 e.v.)

Emancipatie-ondersteuningsstructuur

In de Nota Werk en Minderheden 1993 (Ministerie van SZW, 1992) wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van etnische minderheden voorzover dit de taken van SZW raakt. Onder hoofdstuk emancipatiebeleid wordt ingegaan op het project «Vrouwen en Minderhedenbeleid» en «het emancipatieondersteuningsbeleid ten behoeve van meisjes en vrouwen uit minderheidsgroepen»: Emancipatie van meisjes en vrouwen uit minderheidsgroepen is niet alleen van belang voor de betrokkenen zelf, maar kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de integratie van minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving. Voor het creëren van een breed draagvlak voor emancipatie bij minderheidsgroepen is aansluiting bij de eigen culturele achtergronden een voorwaarde. Daarbij dient niet vergeten te worden dat in de herkomstlanden dikwijls al sprake is van een traditie van vrouwenbeweging en dat binnen deze culturen een discussie plaatsvindt over de positie van vrouwen. Derhalve wordt gestreefd naar een grotere betrokkenheid van vrouwen en vrouwenorganisaties van minderheidsgroepen bij het vormgeven van hun eigen emancipatie» (p. 32).

De emancipatieondersteuningsstructuur omvat onder meer de ontwikkeling een informatieaanbod van het Internationaal Informatiecentrum Archief voor de Vrouwenbeweging en de start van een meerjarig project ter ondersteuning en stimulering van de ontwikkeling van emancipatie-doelstellingen door en van minderheidsgroepen.

In 1996 kondigt de Minister van SZW aan dat hij de emancipatieondersteuningsstructuur gaat vernieuwen. De emancipatieondersteuningsstructuur bestond uit organisaties die zich richtten op ondersteuning van de vrouwenbeweging en beleidsbeïnvloeding van de rijksoverheid, zoals Arachne en de emancipatieondersteuningsorganisatie voor zwarte-migranten-vluchtelingen vrouwen Aisa. De nieuwe koers van het emancipatiebeleid is gericht op het aangaan van nieuwe allianties, zoals met het bedrijfsleven, lagere overheden en maatschappelijke organisaties. De emancipatieondersteuningsstructuur zal zich voortaan ook moeten gaan richten op advisering en ondersteuning van deze nieuwe partners. Deze vernieuwing van de emancipatie-ondersteuningsstructuur leidt in

1998 uiteindelijk tot de fusie van Arachne, Aisa, het Instituut Vrouw en Arbeid (IVA) en Women's Exchange Program International (WEP) tot het expertisecentrum voor gender en ethniciteit E-Quality (Klink 2003).

In het jaarverslag van het Ministerie van SZW (2003) over het jaar 2002 wordt E-Quality als volgt geëvalueerd: De doelstellingen en de activiteiten sluiten aan bij het emancipatiebeleid, met relatief meer nadruk op etnische achtergrond. Qua effectiviteit ligt er nog een knelpunt. De Mid Term Review gestelde doelen zijn in beperkte mate gerealiseerd; E-Quality is onvoldoende zichtbaar voor de doelgroep politici en beleidsmedewerkers van de overheid. E-Quality was vooral in de beginperiode weinig efficiënt, er zit wel verbetering in» (p. 101).

Inventarisatie DCE van specifiek beleid gericht op de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes

Een recente notitie van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) van het Ministerie van SZW (2003) bevat een inventarisatie van projecten in het kader van het specifieke beleid gericht op de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes. Dit kondigt een trendbreuk in het emancipatiebeleid aan. In de jaren tachtig en de jaren negentig was er geen sprake van apart emancipatiebeleid ten aanzien van allochtone vrouwen en meisjes. Dit viel óf onder algemeen integratiebeleid óf onder algemeen emancipatiebeleid. En noch in het algemene integratiebeleid noch in het algemene emancipatiebeleid werd ervoor gekozen de positie van allochtone vrouwen en meisjes tot een apart speerpunt van beleid te maken.

Emancipatie en internationalisering (Ministerie van OC&W)

Het Europees Platform voor het Nederlandse Onderwijs (intermediaire instelling voor de internationalisering van primair onderwijs, voortgezet onderwijs en de lerarenopleidingen) heeft de deelname van allochtone leerlingen aan internationalisering en uitwisselingen onderzocht. Het beeld werd bevestigd dat allochtone meisjes in mindere mate deelnamen aan uitwisselingen. De doelen op van dit project liggen op drie niveaus: Allochtone meisjes door concrete activiteiten stimuleren aan internationale projecten deel te nemen, gezien het belang voor emancipatie en Europees burgerschap van de doelgroep (waarbij ook hun klasgenoten, docenten en ouders moeten worden betrokken) Handreikingen met en voor scholen ontwikkelen voor het opzetten van internationale projecten met succesvolle allochtone deelname.

Beleidsmakers informeren over de betreffende situatie en aanbevelingen geven t.a.v. de randvoorwaarden voor de nationale internationaliseringsprogramma's.

Girlpower (Ministerie van VWS)

Het project Girlpower is in het jaar 2001 gestart. In een behoefteonderzoek bij vrouwencentra en HBO-opleidingen is in 2001 nagegaan welke onderwerpen uit het beschikbare audiovisueel materiaal Girls Girls Girls relevant zijn voor nadere uitwerking in een trainingsmodule. Gekozen is voor de onderwerpen etnisch-culturele identiteit, relaties, opleidings- en carrièreperspectieven in de multiculturele samenleving. Deze zijn in een trainingsmodule verwerkt. Door intermediairs (van onder andere vrouwencentra) te trainen in het gebruik van het nieuwe materiaal zal in 2003 de implementatie daarvan plaatsvinden in vrouwenorganisaties, educatieve centra en zelforganisaties. Dit geldt ook voor studenten van de

beroepsopleiding Culturele en Maatschappelijke Vorming. Aan hen zal een gastcollege worden aangeboden.

Convenanten Herintredende Vrouwen

Het kabinet bevordert de arbeidsdeelname en de economische zelfstandigheid van vrouwen. Doelstelling van het kabinet is om de arbeidsparticipatie te verhogen van 51 procent in 1999 tot 65 procent in 2010. In 2002 had 54% van de vrouwen in Nederland een betaalde baan van 12 uur of meer. Een aanvullende impuls wordt daarom door het Kabinet noodzakelijk geacht (Brief staatssecretaris van SZW van 1 juli 2003). Een belangrijke bijdrage hiervoor kan worden geleverd door verhoging van de deelname van herintredende (allochtone) vrouwen op de arbeidsmarkt. Doel van de convenanten Herintredende Vrouwen is de participatie van herintredende vrouwen te stimuleren door een effectieve en gerichte samenwerking tussen werkgevers, CWI en gemeenten te organiseren. Specifiek wordt gestreefd naar minimaal 15% bemiddeling van allochtone vrouwen via deze convenantaanpak.

De resultaten van de convenantafspraken worden via monitoring gevolgd aan de hand van kwartaalrapportages van het CWI en de monitor Scholing- en Activering.

Samenwerkingsverband man/vrouw in beroep

Er is nog steeds sprake van horizontale segregatie op de arbeidsmarkt: vrouwen zijn oververtegenwoordigd in sectoren als onderwijs, zorg en welzijn, mannen in sectoren als techniek en veiligheid. Het emancipatiebeleid houdt zich al lang met dit thema bezig, er worden campagnes gevoerd om meer vrouwen in «mannenberoepen» te krijgen. Van een echte «ontschotting» van de arbeidsmarkt is echter nog geen sprake. Voor dit project wordt de focus gelegd op de keuzes van jongeren (jongens en meisjes) voor bepaalde opleidingen en beroepen. Eén van de vernieuwende invalshoeken is die van etniciteit: hoe kunnen de keuzes van (verschillende groepen) allochtone jongens en meisjes worden beïnvloed, wat zijn daarbij mogelijkheden en hindernissen? Er zal een samenwerkingsverband worden opgericht bestaande uit een aantal professionals (4-8) uit verschillende sectoren op de arbeidsmarkt en het onderwijs en beleidsmedewerkers van verschillende departementen. Deze groep zal een jaar lang initiatieven en deskundigheid uit het veld verkennen en zal het thema vanuit vernieuwende invalshoeken op de beleidsagenda zetten. Het doel is het opsporen en samenbrengen van vernieuwende initiatieven (op de arbeidsmarkt en in onderwijs) om de arbeidsmarkt te ontschotten en zo het thema weer op de beleidsagenda te krijgen van departementen. Het project wordt eind 2003 afgerond.

MIXED: Equalproject doorbreken van het glazen plafond

De doorstroom van vrouwen naar hogere functies blijft achter, vooral in het bedrijfsleven. Uit de Emancipatiemonitor 2002 blijkt bijvoorbeeld dat slechts 13% van de managers in de profitsector vrouw is. Het project wordt uitgevoerd met ESF-Equal subsidie en wordt opgezet en uitgevoerd samen met expertorganisaties op het gebied van emancipatie en human resource beleid. Er zullen dertig pilots worden uitgevoerd waarin organisaties verschillende instrumenten kunnen inzetten om het glazen plafond te doorbreken. Een aantal pilots (2 á 3) zal expliciet gericht zijn op de positie van allochtone vrouwen in bedrijven. Daarnaast zijn 3 bedrijven geworven waar veel allochtone vrouwen werken (schoonmaak, zorg, vervoer). Het project loopt tot en met november 2004.

Participatie-index en benchmark

In het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (2001–2010) heeft het toenmalige Kabinet streefcijfers gesteld voor verdere groei van het aandeel vrouwen in hogere functies. In 2003 zullen organisaties (profit- en non-profitorganisaties en overheid) worden uitgedaagd zichzelf langs de meetlat te leggen van geëmancipeerd maatschappelijk ondernemen. Binnenkort verschijnt de eerste benchmark voor het bedrijfsleven, waarin gegevens over de doorstroom van vrouwen zijn uitgesplitst naar de verschillende sectoren. Dat geeft bedrijven houvast bij het stellen van eigen, op de sector toegespitste doelen. In deze eerste benchmark is het aandeel allochtone vrouwen in hogere functies een expliciet aandachtspunt. In 5% van de bedrijven werken vrouwen uit etnische minderheden in topfuncties. Dit percentage verschilt per bedrijfstak (2% in de bouw, 8% in gezondheidszorg en welzijn). Uitgedrukt in het percentage van het totaal aantal vrouwen in topfuncties bedraagt het percentage allochtone vrouwen 2% tot 3%. De benchmark zal verder worden uitgewerkt (transnationaal: zie MIXED) en er zal een participatie-index worden ontwikkeld. Het verzamelen van gegevens over het aandeel allochtone vrouwen in hogere functies blijkt een probleem: het wordt vaak niet bijgehouden (ondanks de wet Samen), de aantallen zijn klein. Organisaties zullen echter worden uitgedaagd deze gegevens wel te gaan bijhouden en doorgeven, ook voor (hogere) middenfuncties. Het doel van het project is het vergroten van de aandacht voor een betere m/v balans op het werk. Het project wordt begin 2003 verder uitgewerkt.

Allochtone vrouwen als paraprofessionele intermediairs (Ministerie van VWS)

In 1999 nam Forum het initiatief voor een landelijk inventarisatieonderzoek naar het functioneren van allochtone zorgconsulenten binnen de eerstelijnsgezondheidszorg. De belangrijkste conclusie was, dat deze intermediaire functie de communicatie tussen huisarts en allochtone patiënt sterk verbetert en bijgevolg een geschikt instrument is om de kwaliteit van de huisartsenzorg voor allochtone patiënten te verhogen. Tegelijkertijd bleek echter dat de inbeddingstructuur, de vormgeving en inhoud van de zorgconsulentfunctie op een aantal punten verbetering vereisen om deze kwaliteit te kunnen garanderen. Doel is het verhogen van de kwaliteit van huisartsenzorg voor allochtone patiënten.

Stimuleringsprojecten voor Allochtone Groepen (SPAG-subsidie)

Om een extra impuls te geven aan de arbeidstoeleiding van etnische minderheden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt geeft het ministerie van SZW aan 28 gemeenten een subsidie ten behoeve van projecten gericht op activering en begeleiding naar werk of scholing. Bij 14 van de 28 SPAG-gemeenten staat het stimuleringsproject expliciet (ook) open voor vrouwen en meiden. Doel is de aansluiting van etnische minderheden bij de reguliere scholings- en arbeidstoeleidende instellingen en het gemeentelijke instrumentarium te verbeteren. De tijdelijke SPAG-subsidie moet vanaf 2004 leiden tot structurele aandacht voor de doelgroep in het lokale activeringsbeleid. Spag is in 1994 van start gegaan en loopt door tot en met mei 2004.

Dagindeling en Diversiteit

Onder de Stimuleringsmaatregel Dagindeling, die maart 1999 van start is gegaan en die tot 1 april 2003 loopt, zijn twintig experimenten gericht geweest op allochtone taakcombineerders. In deze projecten zijn expliciet de situatie, probleemstelling en oplossingsrichtingen in beeld gebracht voor deze groep. Deze praktijkvoorbeelden geven een divers beeld op van

de arbeid- en zorgscenario's in allochtone kring. De verspreiding van deze best practices en de constatering dat allochtone groeperingen onvoldoende worden bereikt met de huidige communicatiemiddelen zijn aanleiding voor een specifieke campagne *Dagindeling en Diversiteit*.

Mannen in de hoofdrol

Met het ESF-EQUAL project «Mannen in de Hoofdrol» worden mannen geïnspireerd tot actieve betrokkenheid thuis en vrouwen om (meer) buitenshuis te gaan werken. Zowel de discussie als het uitwisselen van kennis over de voordelen van het delen van taken in en rond huis en het blijven werken van vrouwen wordt gestimuleerd. Speciale aandacht gaat ook uit naar allochtone mannen en vrouwen. Er wordt onder anderen een module «Zorgen met elkaar» ontwikkeld ten behoeve van bestaande inburgerings-, activerings- en arbeidstoeleidingstrajecten.

Seksuele zelfbeschikking

In de inventarisatie van DCE worden de projecten op het gebied van seksuele zelfbeschikking als volgt ingeleid: «Binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschap is seksualiteit over het algemeen moeilijk bespreekbaar. De ouders van de tweede generatie allochtonen in Nederland – grotendeels afkomstig van het platteland – hebben de normen en waarden meegenomen uit hun moederland en houden die binnen de Nederlandse samenleving in stand. Het contrast is groot: in het westerse opvoedingssysteem wordt de individuele verantwoordelijkheid benadrukt; in de Turkse en Marokkaanse gemeenschap zijn de hiërarchische patriarchale gezinsrelaties belangrijk. Sommige allochtone vrouwen en meisjes worstelen met seksualiteit, soms omdat het onderwerp thuis niet bespreekbaar is of omdat ideeën omtrent seksualiteit vanuit de (traditionele) thuissituatie en die uit de Nederlandse maatschappij conflicteren. Voorbeelden hiervan zijn maagdelijkheid, abortus en besnijdenis van meisjes. Voorlichting over seksualiteit en hulpverlening is nodig, naast informatieoverdracht op het gebied van reproductieve rechten, seksueel overdraagbare aandoeningen en het afbreken van ongewenste zwangerschappen. Een samenleving die hecht aan alom gerespecteerde waarden en normen, stelt mensen in de gelegenheid op een harmonische manier invulling te geven aan hun seksuele en reproductieve rechten. Gezin en familie zijn lang niet voor iedereen de «veilige» haven die men zich erbij voorstelt. Waar mensen geborgenheid en rust verwachten, vindt in sommige gevallen seksespecifiek geweld plaats.

In de inventarisatie van DCE worden onder meer de volgende specifieke projecten opgevoerd:

- Onderzoek keuzeprocessen zwangerschap (Ministerie van SZW)
- Onderzoek genitale verminking (Ministerie van SZW)
- Preventie vrouwenbesnijdenis (Ministerie van VWS)
- Preventie van ongewenste zwangerschap (Ministerie van VWS)

Veiligheid

Eind 2002 heeft het Kabinet de nota *Een veilig land waar vrouwen willen wonen* vastgesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer. De nota bevat een stand van zaken van de integratie van seksespecifiek beleid in algemeen beleid en de reactie op het rapport *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen* van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten en op het advies *Geweld tegen vrouwen* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. De nota zet het internationale beleidskader van het brede onderwerp «geweld tegen vrouwen» uiteen, en schetst de uitgangspunten, de recente activiteiten van de rijksoverheid,

de algemene beleidsconclusies, en de wijze waarop verbetering vanuit de coördinatie van het emancipatiebeleid zal worden geïnitieerd: via aanjagen, vernieuwen en bevorderen van monitoring. Het gaat dus niet om het entameren van beleidstrajecten naast de bestaande trajecten, maar om inbreng in de actuele gewelddossiers vanuit het emancipatieperspectief.

De inventarisatie van DCE noemt onder meer de volgende twee projecten op dit terrein:

- Vrouwen Veiligheids Index (Ministerie van SZW)
- Aanpak huiselijk geweld in allochtone kring (Ministerie van Justitie)

4 LITERATUUR

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.

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.

Commissie AVEM (Arbeidsdeelname vrouwen uit etnische minderheidsgroepen). (2002). *Aanbevelingen op maat*. Den Haag: E-Quality.

Dam, G. ten (1989). *Vrouwen verschillen in de volwasseneneducatie*. Dissertatie RUG. Groningen.

Doets, C. en Huisman, T. (1988). *De basiseducatie in cijfers*. Amersfoort: SVE

Eck, E. van, W. Houtkoop, T. Huisman en L. Veeken (1987). *De ene doelgroep is de andere niet*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Forum (2003). *Trendanalyse*. Utrecht: Forum

Houtkoop, W. en M. van der Kamp (1986). *Probleemverkenning volwasseneneducatie*. Den Haag: SVO

Huisman, J. (1991). De «emancipatie-resistentie» van het regeringsbeleid. Vijftien jaar overheidsemancipatiebeleid in Nederland. *Tijdschrift voor Vrouwenstudies*, 12, 45, 1.

Jansen, H. (2001). *De arbeidsmarktpositie van de ex-deelnemers aan de EAU*. Amsterdam: Regioplan.

Klaver, J. (2001). *Antillianen en Arubanen naar werk*. Amsterdam: Regioplan.

Klink, M. (2003) *Pleitbezorgers en policywindows. De institutionalisering van emancipatie-aspecten in het nieuwe adviesstelsel*. Scriptie Bestuurskunde Universiteit Leiden.

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, nrs. 1–2.) 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 Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. (1977). *Emancipatie. Proces van verandering en groei*. (Tweede kamer 1976–1977, 14 496, nrs 1–2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen.(1988) *Rapportage meisjesbeleid: op weg naar integratie*. (Tweede Kamer 1988–1989, 20 939, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1998). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999.*, (Tweede Kamer 1999–2000, 26 815, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1999). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000.*, (Tweede Kamer 2000–2001, 27 412, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2001.*, (Tweede Kamer 2001–2002, 28 006, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2001). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002*, (Tweede Kamer 2002–2003, 28 612, nr. 2). Den Haag: SDU.

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 Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (2002). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003.*, (Tweede Kamer 2003–2004, 29 203, nr. 2). Den Haag: SDU.

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 en Werkgelegenheid (2000). *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *Actieplan ministeries 1992–2002: algemene informatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *Beleidsbrief Emancipatie en Familiezaken 2003*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *Jaarverslag van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*.(Tweede Kamer 2002–2003, 28 880, nr 32). Den Haag: SDU

Schoorlemmer; A. en M. J. Meesters (1991). *Meisjesbeleid in perspectief : een onderzoek naar het bereik en de doelmatigheid van enkele maatregelen uit de beleidsnota «Maatschappelijke positie van meisjes en jonge vrouwen»*. Amsterdam: Regioplan.

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., S. Dominguez Martinez, S. Groeneveld en J. Veenman (2003). *Jaarboek minderheden 2003*. Houten/Mechelen ; Den Haag: Bohn Stafleu Van Loghum ; SDU/Koninklijke Vermande

Snel, E. en M. Stavenuiter (2002). *In de fuik. Turken en Marokkanen in de WAO*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Snijders, C.J., Zwaart, A van der. (1987). *Basiseducatie voor volwassenen*. Den Haag; VUGA.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1992). *De emancipatie van meisjesen jonge vrouwen. rapportage t.b.v. een evaluatie van het meisjesbeleid*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2000). *Emancipatiemonitor 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Derde Nota Onderwijsemancipatie*. (Tweede Kamer 1984–1985, 18 834, nr. 2). Den Haag: SDU

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1985). *Emancipatie Beleidsplan*. (Tweede Kamer 1984–1985, 19 052, nr. 2) Den Haag: SDU

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1992). *Vrouwen en minderheden. Eindrapportage*. Den Haag: SDU

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1992). *Beleidsprogramma Emancipatie*. (Tweede Kamer 1992–1993, 22 913, nr. 2). Den Haag: SDU

Inhoud

1	De jaren zeventig: categoriaal beleid 1973–1982	217
1.1	Start van het specifieke onderwijsintegratiebeleid: onderwijsstimulering en OETC	217
1.2	Doelen van het specifieke beleid	217
1.3	Onderwijspraktijk	218
2	De jaren tachtig: minderhedenbeleid (1982–1994)	220
2.1	Specifieke onderwijsintegratiebeleid (NT2 en OET) en Intercultureel Onderwijs	220
2.2	Doelen van het specifieke beleid (NT2 en OET) en het ICO	220
2.3	Onderwijspraktijk	223
3	De jaren negentig: integratiebeleid	227
3.1	Het specifieke beleid (NT2 en OALT) en het Intercultureel Onderwijs	227
3.2	Doelen van het specifieke beleid en het intercultureel onderwijs	227
3.3	Onderwijspraktijk	228
4	Literatuur	235

1 DE JAREN ZEVENTIG: CATEGORIAAL BELEID 1973–1982

1.1 Start van het specifieke onderwijsintegratiebeleid: onderwijsstimulering en OETC

De eerste initiatieven met betrekking tot onderwijs aan buitenlandse kinderen stammen uit de zestiger jaren, toen migranten uit Zuid-Europese landen (Spanje, Italië en Portugal) voor hun kinderen aanvullende lessen in eigen taal en cultuur organiseerden (Lucassen en Köbben, 1992; Turkenburg, 2003).

De jaren zeventig markeren de start van achterstandsbestrijding vanuit de rijksoverheid via het onderwijsstimuleringsbeleid. Kinderen van buitenlandse werknemers vormen hierbij een aparte categorie. Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) maakt in deze periode deel uit van het op hen gerichte onderwijsstimuleringsbeleid (zie Bronnenonderzoek Integratiebeleid).

1.2 Doelen van het specifieke beleid

Het onderwijsstimuleringsbeleid ten behoeve van kinderen van buitenlandse werknemers

Het onderwijsstimuleringsbeleid ten behoeve van kinderen van buitenlandse werknemers maakt deel uit van het algemene onderwijsstimuleringsbeleid dat als hoofddoelstelling heeft: «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).

Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC)

Naar aanleiding van een discussie in de Tweede Kamer over de nota Buitenlandse Werknemers uit 1970 werd er vanuit de TK op aangedrongen lessen in de eigen taal en cultuur mogelijk te maken. Deze wens werd door het kabinet ondersteund, zij het dat deze lessen in de eerste plaats van nut werden geacht voor kinderen die weer terug zouden keren naar het land van herkomst (Lucassen en Köbben, 1992). Daarom wordt ten aanzien van Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur als onderdeel van het onderwijsstimuleringsbeleid een onderscheid gemaakt tussen kinderen van buitenlandse werknemers die slechts enige jaren in Nederland blijven en kinderen van buitenlandse werknemers die hier langer zullen blijven. Volgens het *Beleidsplan voor het Onderwijs aan Groepen in Achterstandsituaties* (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1974) dienen voor beide groeperingen mogelijkheden te zijn om bicultureel onderwijs te ontvangen. Onder bicultureel onderwijs wordt begrepen: zowel onderwijs in taal en cultuur van Nederland als van het moederland. Wat betreft de doelstellingen van het specifieke beleid wordt echter wel een onderscheid gemaakt tussen beide categorieën leerlingen:

- Bij de categorie kinderen van buitenlandse werknemers die vrij snel weer naar het moederland terugkeren, moet de nadruk liggen op de taal en cultuur van het moederland.
- Het onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers die hier naar verwachting vrij lang zullen blijven, moet daarentegen gericht zijn op integratie in het Nederlandse onderwijssysteem.

Als doelstelling werd dus vooral het bevorderen van aansluiting bij het onderwijs in het land van herkomst beoogd voor kinderen die zouden terugkeren. Voor de «blijvers» werd bicultureel onderwijs op zijn hoogst een plaats toebedacht in de overgangsfase naar volledig Nederlands onderwijs» (Lucassen en Kobben 1992, p. 53). In hun geval moest het OETC dus vooral het doel van integratie in het onderwijs dienen.

1.3 Onderwijspraktijk

Het onderwijsstimuleringsbeleid

Ten aanzien van de onderwijspraktijk van het onderwijsstimuleringsbeleid worden in het bronnenonderzoek de conclusies van Mens en Van Calcar (1981, geciteerd door Meijnen, 2003) aangehaald: «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).

Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC)

Het ontstaan en de beginperiode van het OETC wordt door Turkenburg (2003) als volgt geschetst: «In 1970 werd er les gegeven aan Spaanse, Portugese, maar ook: Griekse, Italiaanse en Joegoslavische kinderen (Fase, 1987; Lucassen en Köbber, 1992). Eind jaren zeventig, begin tachtig volgde het eigentaalonderwijs voor Molukkers en Chinezen. Kenmerkend voor deze periode waren de grote betrokkenheid van ouders bij het eigen taal en cultuuronderwijs en het hoge percentage deelnemers. Het waren de ouders zelf die het onderwijs organiseerden, maar zij werden daarbij veelal ondersteund door het land van herkomst, via ambassades en zelforganisaties. Deze buitenlandse kinderen kwamen in de praktijk in het reguliere Nederlandse onderwijs terecht» (p. 159). Van de ongeveer 1300 kinderen in 1967 volgden de meesten Nederlands onderwijs, waarbij een gedeelte daarvan aanvullende lessen in eigen taal en cultuur kreeg. De inhoud daarvan werd bepaald door de ambassade, aldus stellen Lucassen en Köbber (1992, p.51).

Deze particuliere praktijk van eigentaalonderwijs stond aanvankelijk nog volledig los van het reguliere onderwijs. Vanaf de jaren zeventig werden de initiatieven mede gefinancierd door de Nederlandse overheid. Zo werd er door enkele gemeenten (waaronder) Almelo, geëxperimenteerd met het zogenaamde bicultureel onderwijs waarbij kinderen *binnen schooltijd les* kregen in de eigen taal en cultuur (Lucassen en Köbber, *ibid.*). Aanvankelijk waren er subsidies van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM), maar met de toenemende gezinshereniging werden de kosten voor het ministerie te hoog (Driessen, 1990). De subsidiëring is daarna overgenomen door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) onder de noemer Onderwijs in Eigen taal en Cultuur (OETC).

De invoeringsgeschiedenis van het OETC is uniek: «Voor grote groepen kinderen werd in 1974 een vak- en vormingsgebied ingevoerd, zoals dat nog nooit gebeurd is: zonder enige voorbereiding en begeleiding, zonder leerplan, zonder toezichtmogelijkheden, zelfs zonder wettelijke basis»

(Everts 1984: 52. In: Driessen 1990: 24). Het rapport van de onderwijsinspectie uit 1982 bevestigt dit beeld, zo laten Lucassen en Köbben (1992) zien. Volgens de inspectie zijn de leerkrachten «in het algemeen niet goed opgeleid voor hun taak en sommige hebben helemaal geen adequate scholing. Vaak wordt het onderwijs in het land van herkomst geïmiteerd, de samenwerking met andere leerkrachten verloopt zeer stroef en van afstemming op het reguliere onderwijsprogramma is geen sprake. Verder ontbreekt in veel gevallen een leerplan en is er een schreeuwend tekort aan leermiddelen. De rijksinspectie is veelal niet in staat de gang van zaken te beoordelen» (p. 95).

Hoewel de overheid in de loop van de jaren geleidelijk de prioriteit verlegde van remigratie naar integratie, functioneert het OETC volgens de inspectie in 1982 eveneens niet goed omdat het -vooral onder druk van veel ouders – nog steeds sterk op terugkeer is gericht.

2 DE JAREN TACHTIG: MINDERHEDENBELEID (1982–1994)

2.1 Specifieke onderwijsintegratiebeleid (NT2 en OET) en Intercultureel Onderwijs

Tot de introductie van het minderhedenbeleid in het begin van de jaren tachtig omvat het specifieke onderwijsintegratiebeleid ter bestrijding van achterstanden bij leerlingen enige aanvullende maatregelen voor kinderen van buitenlandse werknemers. Van ca. 1980 tot 1985 was er afzonderlijk stimuleringsbeleid voor de betreffende leerlingen. Van af ca. 1985 is er sprake van geïntegreerd beleid voor autochtonen in achterstand en minderheidsgroepen. In de jaren tachtig werd Nederlands als Tweede Taal (NT2) als specifiek beleidsonderdeel aan het onderwijsachterstandenbeleid toegevoegd (Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs (1992, p.16).

Wat betreft het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur werd aanvankelijk vooral een soepele reïntegratie voor naar het land van herkomst terugkerende kinderen beoogd. Midden jaren zeventig kwam daar de integratiefunctie bij, gericht op in Nederland blijvende kinderen. In de jaren tachtig werd het cultuur-element uit het OETC gehaald en onderdeel gemaakt van het algemene beleid op het deel terrein van het onderwijs, waarbij «acculturatie» het sleutelwoord vormde. Daarmee ontstond het Intercultureel Onderwijs (ICO). Het Onderwijs in de Eigen Taal werd nu vooral een integratiefunctie toegedacht, met name op grond van psychologische argumenten (verhoging zelfconcept en motivatie).

2.2 Doelen van het specifieke beleid (NT2 en OET) en het ICO

Nederlands als Tweede Taal (NT2)

Eind jaren tachtig wordt een beleidsspoor uitgezet voor het onderwijs in Nederlands als Tweede Taal, mede gezien het feit dat de problemen van allochtone leerlingen niet afnamen ondanks hun toenemende verblijfsduur. Op het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen besloot men in 1987, mede op initiatief van de Tweede Kamer, dat gerichte beleidsmaatregelen moesten worden getroffen. In 1988 verscheen de *Uitvoeringsnotitie Nederlands als Tweede Taal*, waarin de volgende beleidsmaatregelen werden aangekondigd:

- ondersteuning van projecten die gericht zijn op de eerste opvang van kinderen van migranten die tussen hun vierde en zestiende jaar naar Nederland komen;
- ontwikkeling van leermiddelen op het gebied van NT2;
- implementatie van reeds ontwikkelde NT2-programma's;
- voorlichting, scholing en evaluatie.

NT2 vormt onderdeel van het onderwijsvoorrangsbeleid. Dit beleid is er in zijn algemeenheid op 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).

Onderwijs in Eigen Taal (OET)

«Onderwijs in eigen taal en cultuur wordt», aldus het *Beleidsplan Culturele Minderheden in het Onderwijs* van 1981, «van belang geacht voor 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» (p.6).

In de jaren tachtig kwam het doel van integratie veel centraler te staan bij het beleidsonderdeel Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC), hoewel ook handhaving van het contact met familieleden en landgenoten zeker aanvankelijk genoemd werd (Beleidsplan Culturele Minderheden in het Onderwijs, 1981). In het licht van het dominante beleidsmotto «integratie met behoud van de eigen identiteit» deed in deze beleidsperiode bovendien het idee opgeld dat het OETC van nut kon zijn bij het harmonisch functioneren in de schoolsituatie door de ontwikkeling van een «positief zelfbeeld», waardoor kinderen zich op school thuis zouden voelen en gemotiveerd raken voor het Nederlandse onderwijs (p. 88)

Minister Van Kemenade (1981–1982) stelde zich overigens veel gereserveerder op tegenover het pleidooi voor het behoud van de eigen identiteit, omdat die naar zijn mening de noodzakelijke integratie in een aantal gevallen juist zou belemmeren (bron, p. 92). «Hij wees in dit verband op het gevaar dat het OETC een geïsoleerd vak werd dat de noodzakelijke confrontatie met de Nederlandse cultuur uit de weg ging. Hij twijfelde er dan ook sterk aan of gelijke kansen en het behoud van eigen identiteit wel te verenigen waren. (...) Beleid gericht op het behoud van het eigene, maar niet in staat achterstanden weg te werken liep volgens de minister het ernstige risico de sociale ongelijkheid te vergroten in plaats van te verkleinen. Extra aandacht voor het Nederlands zou op den duur voor de minderheden wel een belangrijker kunnen zijn dan een (geïsoleerde) aandacht voor de eigen taal en cultuur. (...) Zijn ambts-termijn was echter te kort om zijn voornemens in daden om te zetten en met de val van het kabinet in het najaar van 1982 verstomde binnen O&W de principiële kritiek op het OETC» (p. 93).

Van Leijenhorst (1982–1986) stond voor een combinatie van beide beleidselementen, dus zowel Nederlands als OETC, en voor een beleid waarin «het wegwerken van de achterstanden en het tegemoet komen aan de etnische verscheidenheid elkaar versterkten» (p. 113). De beleidsnotitie Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur (1983) liet een koerswijziging zien: Er werd min of meer toegegeven dat OETC ook een «belasting» kon betekenen voor de «cumi-leerlingen» (leerlingen behorend tot de culturele minderheden) en dat het aantal uren binnen schooltijd daarom met de helft (van 5 naar 2,5) was teruggebracht. Daarnaast werd voorgesteld het onderwijs in de eigen cultuur, de C van OETC, onder te brengen bij het Intercultureel onderwijs (ICO). Dit laatste hield in dat het onderdeel zou uitmaken van een algemeen lesprogramma voor alle kinderen. Het ICO zou zich niet alleen meer moeten richten op de eigen cultuur, maar op een algemene cultuuruitwisseling. Aan de doelstelling van het OETC veranderde intussen weinig: het streven naar een positief zelfconcept, het verminderen van de kloof tussen school- en thuismilieu en het leveren van een bijdrage aan het ICO» (p. 94).

In de eerste helft van de jaren tachtig waren het, aldus Lucassen en Köbben, vooral pedagogische doelstellingen die het OET(C)-beleid schraagden. Omstreeks 1986 kwam daar verandering in. Langzaam maar zeker werd meer aandacht besteed aan de taalkundige kant en er gingen tevens stemmen op om het cognitieve aspect niet uit het oog te verliezen. In de nota Taalpolitiek en Etnische Minderheden (BIZA, 1986) werden als

uitgangspunten voor OET genoemd «gelijke kansen en de multiculturele-samenleving, met de nadruk op het eerste punt. Het eerste deel van de nota is gewijd aan een kritische analyse van de drie, voornamelijk pedagogische doelstellingen van de OETC-notitie uit 1983: bevorderen van een positief zelfbeeld; het verminderen van de kloof met thuis en een bijdrage leveren aan het ICO. Aan de hand van de literatuur wordt betoogd dat geen van deze drie opvattingen houdbaar is» (p. 120).

Dit leidde, zo stellen Lucassen en Köbben, evenwel niet tot de slotsom dat het OETC maar beter kon verdwijnen. Maakte in 1979 de remigratie-doelstelling plaats voor het «zelfbeeld», nauwelijks zeven jaar later wordt het, althans door BIZA, ingeruild voor het idee dat het beheersen van de moedertaal bevorderlijk is voor het leren van Nederlands. «In beide gevallen moest niet het OETC het veld ruimen, maar werden de functies gewoon opnieuw gedefinieerd» (p. 120). Een tweede argument was de emancipatiefunctie: »Het onderwijzen van de eigen taal zou een teken van erkenning en waardering zijn van de culturele identiteit van de betrokken groeperingen en hun emancipatie bevorderen. De nota sloot hiermee aan bij het regeringsstandpunt over de multiculturele samenleving en het daaraan ten grondslag liggend idee dat integratie alleen mogelijk is als een groep zich collectief emancipeert door de ontwikkeling van de eigen culturele identiteit» (p. 121).

De Conceptbeleidsnotitie Onderwijs in Eigen Taal van O&W uit 1989 wordt door Lucassen en Köbben gekarakteriseerd als «een mengeling van allerlei, deels tegenstrijdige, ideeën. Zo werd nadruk gelegd op het taalaspect en in de toelichting op de eerste doelstelling (»toegang geven tot het eigen culturele erfgoed, alsmede taalonderhoud en taalverwerving») stelde men dat kennis en beheersing van de eigen taal een betere «begripsontwikkeling» in het Nederlands mogelijk maakte. Bovendien zou de communicatie met thuis erdoor verbeteren en vergrootte het de toekomstmogelijkheden op de arbeidsmarkt, omdat Arabisch en Turks internationale talen zijn. Daarnaast bleef men, als tweede doelstelling, vasthouden aan het «zelfconcept». (...) De eigen taal zou een gevoel van veiligheid geven dat nodig is om zich nieuwe en vreemde vaardigheden eigen te maken». O&W wees een eenzijdige nadruk op het cognitieve element van het OET, zoals voorgestaan door Biza, af (p. 122–123).

In de Nota Onderwijs in de Eigen Taal als onderdeel van een geïntegreerd talenonderwijs (1990) wordt de taalkundige kant zwaarder aangezet en OET niet meer als een apart vak gezien, maar als een brug naar het Nederlands: «Een van de belangrijkste stellingen hierin is dat het eigen-talenonderwijs moet worden ingepast in het taalbeleid van de school en – omdat Nederlands voor velen niet de moedertaal is – Nederlands als NT2 dient te worden onderwezen. Wallage hecht vooral veel waarde aan de relatie tussen het leren van Nederlands en het leren van de eigen taal, een streven dat moet leiden tot «geïntegreerd talenonderwijs. (...) er zou veel meer gebruik gemaakt moeten worden van de eigen taal bij het leren van Nederlands» (p. 125).

Intercultureel Onderwijs (ICO)

Doelstelling van het ICO is 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*, 198, p.6).

Het intercultureel onderwijs wordt in 1986 bij wet benoemd tot onderdeel van het reguliere onderwijs: «het onderwijs gaat er mede vanuit dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving». Sindsdien vormt het intercultureel onderwijs dus geen onderdeel meer van het integratiebeleid en dient het zich te richten op zowel allochtone als autochtone leerlingen. De doelstellingen zijn in de wet slechts globaal geformuleerd en niet operationeel gemaakt.

2.3 Onderwijspraktijk

Nederlands als Tweede Taal (NT2)

Met het in werking treden van het OVB vanaf 1985 zijn de verschillende regelingen voor autochtone en allochtone leerlingen samengevoegd en wordt het aan de scholen overgelaten hoe zij de extra ruimte binnen de formatie besteden. De reeds ontstane praktijk van klassenverkleining – in de plaats van specifieke aandacht voor (taal)les aan allochtone leerlingen – kon zich verder doorzetten, nu de extra formatie niet meer geormerkt was (Allochtonenbeleid, 1989). Zoals in dit advies van de WRR werd gesteld, begon het echter steeds duidelijker te worden dat het leren van Nederlands als tweede taal wel degelijk specifieke methoden vergt. De ontwikkeling daarvan stond evenwel nog in de kinderschoenen.

Hierin kwam verandering met het in 1987 genomen besluit om gerichte beleidsmaatregelen te treffen. Voor het realiseren van de beleidsvoornemens werd, naast het ter beschikking stellen van extra faciliteiten op het gebied van NT2-onderwijs, in juni 1989 de Projectgroep NT2 geïnstalleerd. Deze projectgroep wilde zich richten op samenhang, verlenging en verbreding van leerwegen (Teunissen, 1990). Voor neveninstromers werden specifieke maatregelen getroffen. Onder auspiciën van de Projectgroep NT2 werden met ingang van augustus 1989 in 15 gemeenten proefprojecten voor hun eerste opvang gestart. Deze proefprojecten werden gesubsidieerd door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en waren gericht op het beproeven van verschillende modellen om neveninstromers Nederlands te leren, opdat ze zo snel mogelijk aan het reguliere onderwijs zouden kunnen deelnemen (Emmelot en Van Schooten, 2003: 188–189).

Onderwijs in Eigen Taal (OET)

De mogelijkheid tot het volgen van Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur in het basisonderwijs is sinds 1986 wettelijk vastgelegd en onderdeel van het overkoepelende voorrangbeleid. Tot die tijd werd maximaal 5 uur OETC gegeven binnen de reguliere schooltijd. Dit is teruggebracht tot maximaal 2,5 uur binnen en 2,5 uur buiten schooltijd.

De doelen van het OET worden in de jaren tachtig volgens Lucassen en Köbben (1992) te weinig met concrete middelen geschraagd: «Kijken we namelijk naar de praktijk van het onderwijs, dan zien we dat het OETC vooral een alibifunctie vervulde. O&W beleid weliswaar uitgebreid lippendienst aan het nut van OETC, maar dit stond in schril contrast tot de geringe financiële middelen die werden uitgetrokken voor het maken van goede en voldoende leermiddelen, het verstrekken van goede lokalen et cetera» (p. 118). In feite wordt de verwezenlijking van de plannen overgelaten aan de bereidwilligheid van de scholen zelf. «Het komt er nog altijd op neer dat scholen zelf kunnen bepalen of ze OET aanbieden en in welke vorm, alle woorden en plannen van O&W ten spijt» (p. 128). Bovendien wordt in de onderwijspraktijk aan anderstalige kinderen vrijwel volledig Nederlands gegeven (de zogenaamde onderdompelings-

methode)» (p. 147). Het OETC neemt binnen het reguliere onderwijs in feite een zeer marginale positie in.

De lage prioriteit van het OET wordt door Lucassen en Köbben (1992) verder als volgt geïllustreerd. «Een van de belangrijkste knelpunten is het geringe aantal uren dat ter beschikking is gesteld (sinds 1985 maximaal 2,5 uur per week binnen schooltijd). (...) deze ruimte is voor het in de praktijk brengen van de aangehangen linguïstische aanpak ten enenmale onvoldoende; sterker nog, het is hoogst discutabel of hiermee ook maar iets van de doelstellingen kan worden gehaald. Het niet echt serieus nemen van het OETC blijkt voorts uit de geringe controle op en interesse voor de werkelijke inhoud en het niveau van de lessen, de geïsoleerde positie van de buitenlandse leerkrachten en het feit dat een omvangrijke groep kinderen (Marokkanen van Berberafkomst) geen OETC in de moedertaal wordt gegeven, maar in het voor hen grotendeels vreemde Arabisch. Ondanks herhaalde waarschuwingen van de inspectie (sinds 1982) is hierin slechts in geringe mate verbetering gebracht» (p. 153).

Ook anderen maken melding van de slechte staat van de onderwijspraktijk van het OET. De Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs stelt in haar rapport van 1992 de vraag in hoeverre de dagelijkse onderwijspraktijk de veranderingen van het beleid heeft gevolgd. Daarbij doelt de Commissie met name op de accentverlegging naar ondersteuning van het leren van Nederlands als tweede taal en van het overige onderwijs. «Bij het Onderwijs in Eigen Taal is er, als wordt uitgegaan van de transitiedoelstelling van dit onderwijs, onvoldoende samenhang met de rest van het programma. Aanvullend daarop stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1989, dat er een tekort aan geschikte leermiddelen is en aan voldoende kennis van het Nederlands bij OET-leerkrachten, die bovendien een zwakke rechtspositie hebben en een versnipperd en onduidelijk takenpakket. De Projectgroep NT2 constateert in haar rapport Werken aan taalbeleid (1992), dat «het OET thans in een deplorabele situatie verkeert. De marginalisering neemt jaar na jaar toe, de OET-leerkrachten raken gedemotiveerd, de opbrengst van OET-lessen wordt aangetast door de grote lesuitval die hiervan het gevolg is en het OET is een speelbal van verborgen of manifeste inter-etnische conflicten op school» (p. 20). «Er is in het beleid nog onvoldoende sprake van geoperationaliseerde doelstellingen met daarop afgestemde middelen. Wel neemt iets meer dan de helft van de doelgroepleerlingen eraan deel. (...) Het onderwijs in eigen taal dat aanvullend aangeboden werd buiten de reguliere schooltijd, werd aanmerkelijk minder bezocht. Het percentage leerlingen dat deelneemt aan het onderwijs in eigen taal binnen schooltijd is al enige jaren constant, hetgeen betekent dat er nominaal sprake is van een stijging. Veel allochtone groepen in Nederland hechten belang aan deze vorm van onderwijs. Daarbij is overigens niet steeds eenduidig welke taal men aangeboden wenst te zien. Het kan gaan om de officiële taal van het land van herkomst of om de taal die thuis wordt gesproken. Concluderend kan gezegd worden dat onderwijs in de eigen taal gezien de aantallen deelnemers in een behoefte voorziet ondanks de zwakke positie waarin dit onderwijs zich over het algemeen nog bevindt» (p. 21).

De Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs wijst op de resultaten uit enkele onderzoeken naar experimenten met tweetalig basisonderwijs, waaruit geen verschil blijkt tussen tweetalig onderwijs en de onderdompelingsmethode, althans wat betreft hun effect op de onderwijsprestaties van leerlingen. «Tegelijkertijd zijn er wel aanwijzingen dat er positieve effecten zijn met betrekking tot de ontwikkeling van de

moedertaal en mogelijkwerijs de leermotivatie». Volgens de Commissie kan het OET-onderwijs wel van belang zijn om de mogelijkheden tot communicatie binnen het gezin en tussen generaties te vergemakkelijken, voor zover er althans onderwijs in de thuistaal gegeven wordt. Ook zou het OET nog kunnen bijdragen tot de toegang tot het cultureel erfgoed van het land van herkomst. Verder zou aandacht voor de eigen taal wellicht bij kunnen dragen tot plezier in leren en tot leermotivatie (p. 27–28). Evenals Lucassen en Köbben (1992) wijst de Commissie er op dat het zelfbeeld en de motivatie van leerlingen wellicht meer gebaat zou zijn met betere beheersing van het Nederlands en betere onderwijsprestaties.

Lucassen en Köbben, evenals de Commissie komen tot de slotsom dat het Onderwijs in Eigen Taal (en Cultuur) door de jaren heen weinig eenduidig is geweest, vanwege uiteenlopende politieke visies, verschillen in opvatting over wat «eigen taal» moet worden verstaan (de taal die thuis in gezinsverband gesproken werd, dan wel de officiële taal van het land van herkomst) en de sterk wisselende functies die aan het ET werden toegekend. «Mede door de voortdurende discussie en een onduidelijk beleid is de plaats van het OET tot op de dag van vandaag uiterst zwak», zo concludeert de Commissie (p. 38–39).

Aparte docenten – aanvankelijk goeddeels geworven in de landen van herkomst – gaven de OET- lessen. Na 1985 werden aan hen wettelijke bevoegdheidseisen gesteld. «Halverwege de jaren negentig is daar de eis bijgekomen dat deze OET-leerkrachten de Nederlandse taal in voldoende mate moeten beheersen. De aangescherpte eisen hingen samen met veranderingen in de doelstellingen van het eigentaalonderwijs», aldus Turkenburg (2003, p. 160).

Intercultureel Onderwijs (ICO)

In de beleidsnotitie *Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur* (1983) is voorgesteld om de cultuurcomponent onder te brengen bij het intercultureel onderwijs. Laatstgenoemd onderwijs is in 1986 bij wet benoemd tot onderdeel van het reguliere onderwijs: «het onderwijs gaat er mede vanuit dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving (WBO, art. 8, lid 3; WVO, art. 24, lid 1). Sindsdien vormt het intercultureel onderwijs dus geen onderdeel meer van het integratiebeleid en dient het zich te richten op zowel allochtone als autochtone leerlingen. De doelstellingen zijn in de wet slechts globaal geformuleerd en niet in concrete maatregelen geoperationaliseerd (Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs, 1992; Fase, 1997, p. 69).

Het «intercultureel onderwijs» werd uitdrukkelijk geïntroduceerd als een onderwijsdoelstelling voor iedereen, aldus Fase (1997). Kennis van en inzicht in etnische verhoudingen staat voorop, zij het dat ook bestrijding van vooroordeel, discriminatie en racisme van belang zijn en -in zekere stromingen- sterker tellen dan in andere. De primaire ambitie lag volgens deze auteur in de socialiserende en niet in de kwalificerende functie van het onderwijs (p. 72).

Al vanaf 1979 wordt het onderwijsveld opgeroepen om activiteiten te ontplooiën op het gebied van intercultureel onderwijs. «De doelen van intercultureel onderwijs zijn nooit eenduidig omschreven en zijn vanaf 1979 ook niet hetzelfde gebleven. Dat er verschillende interpretaties werden gegeven aan de vorm en inhoud van dit onderwijs is daar wellicht een gevolg van. (...) Een groot aantal scholen (basis- en voortgezet onderwijs) doet op dit moment nog niets aan intercultureel onderwijs»

(Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs, 1992, p. 18). «In het begin van de jaren tachtig is binnen het onderwijsveld op verschillende niveaus gedebatteerd over de vraag hoe het onderwijs zou kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een multiculturele samenleving», aldus Ledoux (1998). «In dat debat speelde de definitiekwestie een belangrijke rol: wat is eigenlijk «intercultureel onderwijs», en wat zijn «goede» en «foute» vormen? Er ontstond zelfs, binnen een klein circuit van minderhedenskundigen, een soort richtingenstrijd. De strijd ging over de vraag wat het centrale doel van intercultureel onderwijs moest zijn. Moest het accent liggen op attitudes, in de zin van respect en begrip voor elkaar? Of waren dat onbruikbare onderwijsdoelen en moest het vooral gaan om kennis van verschillende culturen? Of was het centrale doel bestrijding van ongelijkheid en blootleggen van racistische praktijken?». Intussen kwam in de scholen «merkwaardig weinig op gang. Onderzoek (...) liet zien dat áls scholen al iets aan intercultureel onderwijs deden, dit vooral gebeurde als geïsoleerd evenement, los van het reguliere curriculum, en met een inhoud die door sommigen wat denigrerend als «folklore» werd bestempeld. Dat gebeurde dan bovendien nog alleen op scholen met een duidelijk etnisch heterogene bevolking». Ondanks de wettelijke verplichting zagen scholen met overwegend autochtone leerlingen intercultureel onderwijs «niet als een onderwerp dat hen aanging» (p. 83–84).

3 DE JAREN NEGENTIG: INTEGRATIEBELEID

3.1 Het specifieke beleid (NT2 en OALT) en het Intercultureel Onderwijs

Het specifieke onderwijsintegratiebeleid en het intercultureel onderwijs wordt in de jaren negentig gecontinueerd met dien verstande dat in het eigen taalonderwijs het accent steeds meer verschuift naar de functie van taalondersteuning ten behoeve van NT2 en het overige onderwijs.

3.2 Doelen van het specifieke beleid en het intercultureel onderwijs

Nederlands als Tweede Taal (NT2)

In de nota LBK Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) 1998–2002 wordt een nog sterker accent gelegd op het belang van beheersing van de Nederlandse taal als een voorwaarde voor een succesvolle schoolloopbaan. Het Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstandenbeleid 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.

Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT)

In de Nota Onderwijs in de Eigen Taal als onderdeel van een geïntegreerd talenonderwijs (1990) wordt de taalkundige kant zwaarder aangezet en OET niet meer als een apart vak gezien, maar als een brug naar het Nederlands: «Een van de belangrijkste stellingen hierin is dat het eigen-taalonderwijs moet worden ingepast in het taalbeleid van de school en – omdat Nederlands voor velen niet de moedertaal is – Nederlands als NT2 dient te worden onderwezen. Wallage hecht vooral veel waarde aan de relatie tussen het leren van Nederlands en het leren van de eigen taal, een streven dat moet leiden tot «geïntegreerd» taalonderwijs. (...) er zou veel meer gebruik gemaakt moeten worden van de eigen taal bij het leren van Nederlands» (p. 125).

In 1992 is door de Commissie allochtone Leerlingen in het Onderwijs in haar advies Ceders in de Tuin voorgesteld het eigen-taalonderwijs los te koppelen van het achterstandenbeleid en onder te brengen in een op zich staand cultuurbeleid. Blijkens de daarop volgende beleidsnota's over het onderwijsvoorrangsbeleid is het advies in dit opzicht niet gevolgd. Naast

een zelfstandige functie wordt dit onderwijs, vanaf deze beleidsperiode aangeduid als Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) een belangrijke plaats toegedacht als ondersteuning bij het leren van het Nederlands en het overige onderwijs.

Sinds 1998 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het OALT-beleid. Het OALT heeft ook in het betreffende beleid, dat in 1998 in de wet OALT is vastgelegd, een tweeledig doel: het aanbieden van lessen in allochtone levende talen en het aanbieden van lessen taalondersteuning. Turkenburg (2003) geeft de navolgende omschrijving: «De eerstgenoemde doelstelling van het huidige OALT-beleid gaat uit van een intrinsieke waarde van de moedertaal van migranten. Door deze taal te leren, kan men contact houden met de eigen cultuur. De achterliggende gedachte is, zo blijkt uit de hoofdlijnen van de Wet OALT, dat een individu door kennis van zijn eigen culturele achtergrond zelfbewuster kan integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd zou het OALT ertoe bijdragen dat de culturele verscheidenheid in Nederland behouden en bevorderd wordt. (...) Zowel scholen als niet-schoolse instellingen kunnen deze lessen aanbieden. Wel wordt met de wet beoogd dat leerlingen met een andere thuistaal daarin les kunnen krijgen binnen de *setting* van het onderwijs. Het onderwijs in allochtone levende talen kan in principe in alle groepen worden aangeboden, maar geldt toch met name voor de hogere groepen in het basisonderwijs: groep 5 tot en met 8. De lessen zijn een extra voorziening en vallen dus buiten het reguliere onderwijsprogramma. Het aanbod moet worden afgestemd op de lokale behoeften van ouders. (...).

Ondanks het pleidooi van de commissie Van Kemenade voor drie gescheiden beleidssporen is er aan de OALT-wet een tweede doelstelling toegevoegd: de mogelijkheid om het OALT een taalondersteunende functie te geven. Taalondersteuning sluit aan bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid dat ten doel heeft het bestrijden en zien te voorkomen van onderwijsachterstanden. Bij taalondersteuning benut de leerkracht de eigen taal van een leerling om die leerling Nederlands te leren. Deze lessen mogen wel onder schooltijd plaatsvinden en waren aanvankelijk bedoeld voor de groepen 1 tot en met 4, maar vanaf 1 augustus 2002 ook voor groep 5 tot en met 8. Taalondersteuning in het OALT wordt duidelijk wel opgevat als een onderwijstaak. De veronderstelling bij deze variant is dat een instructie in de eigen taal een allochtone leerling helpt om diens kennis van het Nederlands te verbeteren en daardoor het Nederlandstalige curriculum eerder of beter te kunnen volgen» (p. 162–163).

Intercultureel Onderwijs (ICO)

De doelstelling van het intercultureel onderwijs blijft onverminderd de acculturatie van de minderheden én de overige leden van de Nederlandse samenleving te bevorderen, of zoals het in de wet staat: «het onderwijs gaat er mede vanuit dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving».

3.3 Onderwijspraktijk

Nederlands als tweede Taal (NT2)

De beheersing van het Nederlands door allochtone leerlingen krijgt in de negentiger jaren veel aandacht. Het zwaartepunt van de maatregelen in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 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. In hoofdlijnen gaat het om de volgende maatregelen. Scholen voor primair onderwijs die er niet in slagen alle kerndoelen te realiseren, kunnen 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 (Nota LBK GOA 1998–2002).

«Mede door initiatieven van de projectgroep zijn er NT2-programma's ontwikkeld, geïmplementeerd en geëvalueerd, nieuwe scholingsmogelijkheden voor leerkrachten gecreëerd en didactisch georiënteerde handboeken voor NT2-onderwijs ontwikkeld. Zo zijn er NT2-programma's ontwikkeld voor de eerste opvang van neveninstromers, voor het onderwijs in de kleutergroepen (*Knoop het in je oren, Laat wat van je horen* en *Taalplan Kleuters*) en voor voortgezette NT2-verwerving (*Allemaal Taal* en *Verder met Nederlands*). De Projectgroep NT2 concludeert bij haar opheffing in 1997 dat er een behoorlijk aanbod aan NT2-leermiddelen is en dat op veel lerarenopleidingen aandacht wordt besteed aan NT2-didactiek. Het Projectmanagement Taalbeleid NT2, verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten en activiteiten die door de Projectgroep NT2 werden geïnitieerd, meldt dat er een goed nascholingsaanbod voor NT2 is en dat steeds meer schoolbegeleidingsdiensten ervaring opdoen met het begeleiden van NT2-onderwijs. Ook wordt echter gesteld dat de implementatie van NT2-materiaal en -didactiek achterblijft bij de verwachtingen en dat de onderwijsresultaten van allochtone leerlingen nog steeds achterblijven bij die van autochtone leeftijdsgenoten afkomstig uit een vergelijkbaar sociaal milieu. Een geringe beheersing van het Nederlands wordt gezien als de belangrijkste oorzaak hiervan (Mammoet op koers, 1998)» (Emmelot en Van Schooten, 2003: 190–191).

Op grond van een overzicht van de opbrengsten uit onderzoek over NT2-onderwijs, werpen de voornoemde auteurs de vraag op of specifiek NT2-onderwijs, zoals dat nu in de praktijk wordt uitgevoerd, moet worden voortgezet. Uitsluitend extra NT2-onderwijs is volgens hen niet het panacee. Er blijken ten aanzien van (allochtone) achterstandsléerlingen verschillende terreinen te zijn waarop het beleid zich zou moeten richten. Deze terreinen betreffen: de zorgcapaciteit van de school en haar omgeving (waaronder bijvoorbeeld anti-discriminatie en -pestbeleid, remediale hulp, aanvullend NT2, ouderbetrokkenheid), aandacht voor de gecombineerde taal- en kennisontwikkeling van kinderen en de didactiek (differentiatie en werken in niveaugroepen) (p. 187–199).

Dat de NT2-praktijk nog steeds volop in beweging is blijkt eveneens uit het rapport van de Algemene Rekenkamer (TK 2000–2001; 27 020, nr. 22): «Vrijwel alle gemeenten besteden aandacht aan taal; twintig procent van de gemeenten wil lokaal taalbeleid gaan ontwikkelen. Er zijn echter maar weinig lokale taalbeleidsplannen gemaakt. Veertig procent van de gemeenten wil dat scholen een taalbeleidsplan opstellen en zijn terughoudend met het geven van richtlijnen hiervoor (Quick scan GOA-beleid, p.11). Vijftien procent van de gemeenten wil werken aan de professionalisering van leraren, maar waar die precies betrekking op zou moeten hebben, is onduidelijk. (...) Onderzoek uit de jaren tachtig en negentig (tot 1997) gaat met name over onderwijsmateriaal en de inpassing daarvan in

regulier onderwijs (Wat weten we, pp 63–89). Naar aanleiding van ander onderzoek wordt geconcludeerd dat er «tot op heden» (februari 2000) geen experimentele studies verricht zijn waaruit blijkt hoe groot de effecten zijn van de verschillende NT2-methoden op de leerwinst in de Nederlandse taalvaardigheid van allochtone leerlingen (p. 88). geïntegreerde NT1/NT2 methoden zijn nog in ontwikkeling, maar de onderzoeksresultaten die de omslag naar geïntegreerd NT1/NT2-onderwijs onderbouwen, ontbreken vooralsnog (p. 89). In hetzelfde samenvattende rapport wordt een gemeenschappelijk resultaat geconstateerd uit diverse oudere studies: wat vruchten lijkt af te werpen is het werken «op maat» en in kleine groepjes (p. 112). (...) In een rapport wordt verondersteld dat taalvaardigheidscursussen voor ouders van invloed kunnen zijn op de schoolloopbaan van hun kinderen» (p. 61–62).

Ten slotte zij vermeld dat een belangrijk deel van de extra formatie, ondanks de toenemende aandacht voor NT2, nog steeds wordt ingezet voor klassenverkleining in plaats van voor gerichte (taal)les aan anderstalige leerlingen. Deze maatregel garandeert geen effectiviteit als er niet ook aandacht is voor effectieve didactische maatregelen (Reezigt, 2003). Volgens Driessen (2001) is klassenverkleining ook na invoering van het GOA nog een gangbare praktijk in tweederde van de scholen, met name voorzover allochtone leerlingen daar de minderheid uitmaken.

Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT)

In de jaren negentig werd de «transferfunctie» van het eigen-taalonderwijs, dat op suggestie van de Commissie Allochtone leerlingen in het Onderwijs is voortgezet onder de noemer van Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT), steeds dominanter: het onderwijs werd een belangrijke rol toegedacht in het ondersteunen van het leren van het Nederlands. Dit element van OALT kreeg een plaats binnen de reguliere schooltijd, met name in de onderbouw van de basisschool. Daarnaast bleef de identiteitsfunctie van het eigen-taalonderwijs gehandhaafd, waarbij het accent lag op het belang van culturele verscheidenheid en op de intrinsieke waarde van de eigen taal. «Beide sporen zouden wel eens haaks op elkaar kunnen staan», aldus Turkenburg (2003). «Deze twee sporen corresponderen met twee contrasterende opvattingen in het wetenschappelijk debat over tweedetaalverwerving. In het debat staan voorstanders van het «onderdompelen» van allochtone leerlingen in de Nederlandse taal op gespannen voet met voorstanders van wat «functionele meertaligheid» genoemd kan worden. Het argument van de eerstgenoemde groep is dat aandacht voor de eigen (eerste) taal slechts leidt tot vertraging bij verwerving van de tweede taal en daarmee juist de kans vergroot op (blijvende) (onderwijs)achterstand. De andere groep betoogt evenwel dat de leerlingen profijt hebben van investeringen in hun eerste taal bij het leren van het Nederlands». (...) «Door de jaren heen lijkt deze tegenstelling niet kleiner te worden en onderzoek dat argumenten voor de ene dan wel andere these levert ontbreekt nog steeds. In de praktijk blijken de bij het OALT betrokkenen (bijvoorbeeld beleidsmedewerkers, schooldirecteuren, groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten) zich zeer selectief van argumenten en hypothesen vóór of tegen het eigentaalonderwijs te bedienen» (p. 175).

Sinds 1998 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het OALT. Anders dan voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is er geen landelijk beleidskader OALT waarin doelstellingen en prioriteiten zijn aangegeven. Alleen voor het proces om tot een beleidsplan te komen, bestaat er een uitgewerkte planprocedure.

Turkenburg verwijst naar een recent onderzoek van het SCP (2002) naar de beleidsimplementatie van het OALT in de 220 gemeenten die in 1998 in een specifieke doeluitkering OALT-middelen van het rijk hebben ontvangen. De meeste gemeenten blijken exclusief te kiezen voor taalondersteuning of leggen daarop de nadruk; de vorenbedoelde pedagogische functie is beduidend minder in trek: «Gemeenten die voor een vaste verdeling van de OALT-middelen kozen, besteden gemiddeld driekwart van de middelen aan taalondersteuning. In bijna de helft van de onderzochte gemeenten worden de OALT-middelen gedeeltelijk of zelfs geheel toegevoegd aan het budget voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA-beleid). In veel mindere mate gaan er middelen naar het OALT-cultuureducatie, gemiddeld iets meer dan een kwart van de totale middelen» (p. 167). «Het meestgenoemde knelpunt in de gemeenten met *taalondersteuning* is volgens de respondenten de gebrekkige taalvaardigheid van een of meer OALT-leerkrachten. Op die manier kan er niet goed taalondersteuning worden geboden. Een ander probleem signaleert men bij de positie van de OALT-leerkracht in het docententeam. Beide knelpunten bleken overigens samen te hangen: in gemeenten waar de taalvaardigheid van de OALT-leerkrachten geen problemen oplevert, vormt de positie van deze leerkrachten in het team al evenmin een knelpunt. Hoewel er in veel gemeenten gekozen is voor een model van taalondersteuning waarbij de OALT-leerkracht en de groepsleerkracht samenwerken, signaleert toch ruim eenderde van de gemeenten een knelpunt in juist de gebrekkige samenwerking tussen beiden. Ook laat volgens 43% van de gemeenten de pedagogische kwaliteit van veel OALT-leerkrachten te wensen over. Andere knelpunten zijn meer van praktische, organisatorische aard of hebben betrekking op een gering animo voor taalondersteuning bij de betrokkenen. In een eerdere verkenning naar het OALT in 7 gemeenten (Turkenburg, 2001) bleek dat nogal wat respondenten problemen signaleren bij het ook echt inhoud kunnen geven aan taalondersteuning. Hier wordt dit knelpunt pas op de negende plaats genoemd na andere meer nijpende problemen; de kwestie speelt bij 20% van de gemeenten» (p. 176). «Ongeveer de helft van de gemeenten met een aanbod OALT-*cultuureducatie* ziet als knelpunt de positie, de bevoegdheid en de kwaliteit van de OALT-leerkracht. (...) Ongeveer eenderde van de gemeenten signaleert een gebrekkig animo bij de scholen, bij de OALT-leerlingen en bij de OALT-leerkrachten. In 45% van de gemeenten zou men willen stoppen met OALT, maar laat men zich daarvan weerhouden door de daaruit voortvloeiende wachtgeldverplichtingen. Eveneens zegt eenderde van de gemeenten de landelijke regelgeving als knelpunt te ervaren» (p. 177–178).

Terwijl de scholen in voornoemd onderzoek de (pedagogische) kwaliteit van de OALT-leerkrachten een knelpunt achten, concludeert de onderwijsinspectie op basis van een eigen verkenning van de buiten schooltijd plaatsvindende *cultuureducatie*, dat dit aspect van het OALT anno 2002 aan de eisen van basale pedagogische-didactische kwaliteit van het onderwijs voldoet (Onderwijsverslag 2002):

- De leraren die lesgeven op de lespunten waar OALT als cultuureducatie wordt gegeven, beschikken over de benodigde basale pedagogische en didactische kwaliteiten. OALT-lessen buiten schooltijd zijn in de eerste plaats gericht op het onderhouden en uitbreiden van kennis en vaardigheden in de betreffende migrantentaal. De OALT-leraren hechten veel belang aan goede sociale vaardigheden en besteden hier ook in ruime mate aandacht aan tijdens de lessen.
- De kwaliteit van het onderwijs in allochtone levende talen cultuureducatie heeft de onderwijsinspectie op dit basale niveau voldoende

bevonden. Leraren maken over het algemeen gebruik van traditionele didactische werkvormen. Het pedagogisch handelen van de leraren vormt het sterkste onderdeel. Leraren houden de leerlingen aan gedragsregels en treden zo nodig tijdig corrigerend op. Zij luisteren naar wat hun leerlingen zeggen. De leraren beschikken over voldoende basale didactische vaardigheden. Er bestaan aanzienlijke kwaliteitsverschillen tussen de lespunten die aan de scholen verbonden zijn en de zelfstandig gevestigde lespunten. Op de schoolgebonden lespunten slagen de leraren er beter in de verwerkingsfase tijdens de lessen inhoud te geven. Zeker bij de «nieuwe» OALT-talen beschikken de leraren op de zelfstandig gevestigde lespunten niet altijd over voldoende of geschikt lesmateriaal, omdat dit in Nederland niet voor het onderwijs in die talen is ontwikkeld. Ook is een aantal van deze leraren nog in opleiding voor hun vak en beschikken zij nog niet over veel ervaring in het lesgeven. De condities voor het leren zijn beoordeeld als voldoende. Verbetering is niettemin wenselijk. Zo moeten leerlingen soms te lang wachten op individuele hulp. Ook hebben zij soms moeite geconcentreerd te blijven werken aan opdrachten.

- Voor de meeste leerlingen geldt dat zij de OALT-lessen volgen na afloop van hun gewone schooldag. Echter ook op zaterdag en – op een enkel lespunt – op zondag worden deze lessen gegeven. De meeste leerlingen krijgen een of twee lessen van drie kwartier per week. Op het merendeel van de lespunten wordt bijgehouden of de leerlingen de lessen ook daadwerkelijk bijwonen. In de lessen wordt de meeste aandacht besteed aan spreken, luisteren en schrijven. Kennis van land en cultuur komt in mindere mate aan bod dan het leren van de taal zelf. Opvallend is dat veel belang wordt gehecht aan de verwerving van sociale vaardigheden. Leerlingen krijgen regelmatig een rapport mee naar huis. Hierdoor blijven de ouders op de hoogte van de resultaten van hun kinderen.
- Twee derde van de lespunten beschikt over een leerplan. Bijna driekwart van de leraren is bevoegd voor deze vorm van onderwijs. Achttien procent van de leraren heeft een tijdelijke ontheffing van de bevoegdheidseisen. Een groot deel van hen volgt de opleiding tot leraar OALT of de opleiding voor het behalen van het diploma Nederlands als tweede taal op het vereiste niveau. In dit onderzoek waren naar verhouding veel lespunten voor nieuwe OALT-talen opgenomen, waar voor het eerst sinds 1998 lesgegeven werd in de betreffende taal. Dit verklaart mede het aantal leraren dat nog in opleiding is voor het behalen van een diploma.

Turkenburg (2003) haalt kleinschalig onderzoek aan naar de effecten van het OALT (ingevuld met taalondersteuning) van Westerbeek en Wolfgram uit 2002. Daaruit komt naar voren dat allochtone leerlingen geen andere sociale competenties leren dan in de gewone les, maar dat zij minder teruggetrokken zijn en zich gemakkelijker uiten. «Er zou in de OALT-les meer sprake zijn van interactie; de leerlingen zouden hulpvaardiger zijn en gemotiveerder» (p. 174). De effectiviteit van taalondersteuning via OALT is nog nauwelijks onderzocht, aldus Emmelot en Van Schooten (2003). Ondanks het feit dat uit verschillende onderzoeken duidelijk is dat de uitvoering van de OALT-wet nog met kinderziektes kampt, worden de mogelijkheden van taalondersteuning volgens deze auteurs echter wel hoopgevend geacht. De Onderwijsraad stelt in haar advies van 2001 dan ook voor om de taalondersteuningscomponent van OALT over te hevelen naar het nieuwe NT2-beleid. Het betreft niet het enige recente advies over herziening van het OALT-beleid. De kans is evenwel klein dat met deze

adviezen nog iets wordt gedaan, nu de regering recent besloten heeft de OALT-regeling af te schaffen (Turkenburg, 2003).

Een laatste opmerking betreft het onderwijs in eigen taal en cultuur dat op eigen initiatief plaatsvindt. De grootste categorieën leerlingen die op OALT aanspraak kunnen maken, de kinderen van Marokkaanse en Turkse herkomst, nemen daarnaast niet zelden deel aan lesactiviteiten die op initiatief van moskeeën en andere zelforganisaties plaatsvinden. Veel gegevens hierover zijn niet beschikbaar, maar uit onderzoek van Pels (1991; 1998) en Nijsten (1998) onder Marokkaanse en Turkse gezinnen blijkt dat de meerderheid van de ouders kinderen aan dergelijke lessen laat deelnemen. Zowel Koranonderwijs, taalonderwijs en andere aspecten van de eigen cultuur kunnen hierin aan bod komen, en de lespraktijk kan variëren van meer traditioneel tot meer lijkend op die in het reguliere onderwijs. Ook het eigen-taalonderwijs georganiseerd vanuit eigen kring heeft zich gedurende de laatste decennia verder ontwikkeld, naast het eigen-taalonderwijs dat door de overheid is geëntameerd. Het lijkt er op dat dit onderwijs (weer) vooral op particulier initiatief zal worden voortgezet.

Intercultureel Onderwijs (ICO)

In 1994–1998 is de projectgroep ICO aangesteld om een stimulans te geven aan het intercultureel onderwijs. Desondanks is blijkens onderzoek van Ledoux et al. (2000) de belangstelling voor intercultureel onderwijs nog verder afgenomen. «Scholen met veel allochtone leerlingen zijn zich gaan richten op voor hen concretere zaken als taalbeleid, en scholen zonder allochtone leerlingen hebben het onderwerp verder laten rusten. Naar de oorzaken hiervan is geen onderzoek gedaan, maar het is niet al te gewaagd om te stellen dat de onduidelijkheid over wat intercultureel onderwijs eigenlijk is hierbij een belangrijke rol speelt» (p. 83–84).

Volgens Leeman (mondelijke mededeling, 13–6–2003) heeft naast deze onduidelijkheid ook een gebrekkige facilitering vanuit de overheid meegespeeld. Intercultureel onderwijs is nooit goed ondersteund door middel van subsidiëring, professionalisering van docenten en een gericht ontwikkelings- en implementatiebeleid. Leeman kenschetst het beleid als «projecten- en modelscholenbeleid» zonder onderzoeksprogramma. Er hebben slechts enkele onderzoeken plaatsgevonden naar de verspreiding van intercultureel onderwijs. Een uitzondering vormt onderzoek dat geïnitieerd werd door de in 1994 ingestelde Projectgroep Intercultureel Onderwijs.

Over deze projectgroep en het betreffende onderzoek stellen Ledoux en Leeman (2001) het volgende. De door O&W en VWS ingestelde Projectgroep Intercultureel Onderwijs «kreeg vier jaar de tijd om een nieuwe impuls aan intercultureel onderwijs te geven, in en om het onderwijs. De overheid constateerde namelijk dat de wettelijke verplichting om leerlingen voor te bereiden op de multiculturele samenleving nog weinig effect had. Onderzoek en inspectierapporten laten zien dat de aandacht voor intercultureel onderwijs bepaald niet algemeen was en er een gemeenschappelijke visie ontbrak. «Daarom», zo stelde de Projectgroep «stagneerde de invoering van intercultureel onderwijs». (...) De Projectgroep Intercultureel Onderwijs heeft in korte tijd van haar bestaan veel in gang gezet. Zij stimuleerde vernieuwingen in het primair onderwijs en hield zich bezig met onderwerpen als de inhoud van het onderwijsmateriaal, de formulering van kerndoelen, het primaire proces in de klas en de relatie school-omgeving. Een van de centrale ondernemingen was het project Intercultureel leren in de klas (ILK). Het doel van dat project

was het opsporen en ontwikkelen van nieuwe ideeën voor intercultureel leren in verschillende sectoren van het onderwijs». (p.3) «Het project heeft een jaar geduurd. In dat jaar zijn docenten uit vier verschillende sectoren van het onderwijs (basisonderwijs, Voortgezet onderwijs, BVE en PABO's) in netwerken met elkaar bezig geweest om didactische arrangementen uit te wisselen, te bedenken, met elkaar te bespreken, uit te proberen en te beschrijven» (p.4).

Het project heeft geresulteerd in een eindproduct met voorbeelden van didactische arrangementen. In het ILK-project wordt een culturalistische en een pluralistische benadering onderscheiden: «In de culturalistische benadering ligt een accent op cultuurverschillen tussen groepen en is het doel van intercultureel onderwijs het leren kennen, begrijpen en respecteren van deze verschillen. Culturalisme gaat, door het accent op verschillen, snel gepaard met een denken in termen van «onze cultuur» tegenover «andere culturen». Verschillen worden dan uitgevergroot en statisch en er is minder aandacht voor verschillen binnen groepen en voor verschuivingen in tijd en generaties. In de pluralistische benadering ligt het accent meer op diversiteit in het algemeen, niet alleen etnisch-culturele diversiteit maar verscheidenheid in allerlei opzichten en vormen. In deze benadering richt intercultureel onderwijs zich meer op het realiseren van een positief pedagogisch klimaat, waarin groepsleden goed met elkaar omgaan en ieder individu geaccepteerd en gerespecteerd wordt» (p.5). «In de netwerken van het ILK-project bleken zowel culturalistische als pluralistische benaderingen voor te komen. Uit een meting van opvattingen over intercultureel leren bleek dat de meeste netwerk-deelnemers intercultureel leren als een containerbegrip opvatten: zowel meer culturalistische als meer pluralistische ideeën maken er deel van uit. Pluralistische invullingen kregen echter de meeste prioriteit: die vond men het belangrijkste voor het onderwijs en die hebben ook het meeste vorm gekregen in de didactische arrangementen voor intercultureel leren die in de netwerken zijn ontwikkeld en beschreven» (p.5) «Het ILK-project was bedoeld als een nieuwe impuls voor intercultureel onderwijs. Wie kennis neemt van de resultaten zal veel bekends aantreffen, maar vooral nieuwere lichten docenten zullen er ook veel bruikbaar kunnen vinden. Daarmee is het einddoel dat de projectgroep ICO bij haar opheffing in 1998 formuleerde, namelijk dat intercultureel onderwijs een kwaliteitseis van het onderwijs behoort te zijn dat uitdrukking geeft aan de etnische en culturele diversiteit van de samenleving, nog lang niet gerealiseerd. Reguliere instellingen, zoals begeleidingsdiensten, instellingen voor initiële en verdere scholing van leerkrachten en toezichhoudende instellingen moeten nu de zorg voor de verdere ontwikkeling en implementatie van intercultureel onderwijs op zich nemen. Om die instellingen te ondersteunen zijn voor elke onderwijssector in nauwe samenwerking met en onder verantwoordelijkheid van die reguliere instellingen zogenaamde ICO-coördinatoren benoemd. Voor hen ligt er een heleboel werk» (p.5)

4 LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (1999). *Nota «Integratiebeleid etnische minderheden»*. (Tweede Kamer 1998–1999 26 426, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2001). *Aanpak onderwijsachterstanden. Rapport bestrijding van onderwijsachterstanden*. (Tweede kamer 2000–2001 27 020, nr. 22)

Dagevos, J., Odé, A. en Pels, T. (1999). *Etnisch-culturele verschillen en maatschappelijke integratie van minderheden*. Rotterdam: ISEO/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dam, G. ten en J. Vermunt (2003). 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.

Distelbrink, M. en Pels, T. (1996). De ontwikkeling van de etnisch-culturele positie. In J. Veenman (Ed.), *Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland*, pp. 105–133. Assen: Van Gorcum.

Driessen, G. (2001). Een concert of liever een voetbalwedstrijd. *Didactief & School*, 31(1–2), 38–39.

Eldering, L en P. Vedder (1992). *Opstap. Een opstap naar meer schoolsucces*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

Emmelot, Y. (2000). *Wat weten we? Een literatuurstudie naar empirisch onderzoek gericht op het onderwijs Nederlands als tweede taal in het basisonderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

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. (1987) *Voorbij de grenzen van onderwijs in eigen taal en cultuur. Meertaligheid op school in zes landen verkend. Eindrapport van het SVO-project 4275*. 's-Gravenhage: instituut voor Onderzoek van het Onderwijs SVO.

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.

Jong, M.J. de (1987). *Herkomst, kennis en kansen. Allochtone en autochtone leerlingen tijdens de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs*. Lisse: Swets & Zeitlinger.

Ledoux, G. (1998). Multiperspectiviteit op de basisschool. De visie op intercultureel onderwijs. *Migrantenstudies*, 14(2), 83–98.

Ledoux, G., Leeman, Y., Moerkamp, T. en Robijns, M. (2000). *Ervaringen met intercultureel leren in het onderwijs. Evaluatie van het project Intercultureel Leren in de Klas*. Amsterdam: SCO.

Ledoux, G. en Leeman, Y. (2001) Komt de multiculturele samenleving er vanzelf? Intercultureel leren in het onderwijs. *Vernieuwing*, 60(2), pp 3–5.

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 Köbben, A. (1992). *Het Partiële Gelijk. Controverses over het onderwijs in eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951–1991)*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitinger

Meijnen, W. (2003). Onderwijsachterstanden: een historische schets. In: W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Ministerie van Onderwijs 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 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 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 (1983). *Beleidsnotitie: Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Onderwijsvoor-rangsplan 1985 – 1989*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Concept-beleids-notitie «Onderwijs in de eigen taal»*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991). Definitieve notitie «Onderwijs in de eigen taal». Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1993). *Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993–1997*. Den Haag: SDU.

Nijsten, C. (1998). *Opvoeding in Turkse gezinnen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Pels, T. (1991). *Marokkaanse kleuters en hun culturele kapitaal: Opvoeden en leren in het gezin en op school*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

Pels, T. (1998). *Opvoeding in Marokkaanse gezinnen in Nederland. De creatie van een nieuw bestaan*. Assen: Van Gorcum.

Pels, T. en Veenman, J. (1996). Onderwijsachterstanden bij allochtone kinderen: het ontbrekende onderzoek. *Sociologische Gids*, XLIII, 131–146.

Reezigt, G. (2003) Voor- en vroegschoolse educatie. In Meijnen, W. e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Rijkschroeff, R., Duyvendak, J.W., Pels, T. (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. (forthcoming)

Turkenburg, M. (2001). *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP.

Turkenburg, M. (2002). *Taal lokaal. Gemeentelijk beleid OALT*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau SCP.

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.

Veld, Th. (2002). Onderwijs. In: J. Veenman, *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 55–85.

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1989). *Allochtonenbeleid 1989*. Den Haag: SDU. (Rapporten aan de Regering; 36).

Inhoud

1	Inleiding	241
1.1	Het landelijke overheidsbeleid en het beleidsinstrumentarium van de overheid ten aanzien van organisaties van minderheden	241
1.2	Het functioneren van de zelforganisaties van minderheden	242
1.3	Beantwoording van de onderzoeksvragen	243
2	De jaren zeventig	244
2.1	Categoriaal beleid	244
2.2	Beleidsinstrumentarium	245
2.3	Functioneren van zelforganisaties	246
2.4	Tussenbalans	248
3	De jaren tachtig	249
3.1	Minderhedenbeleid	249
3.2	Beleidsinstrumentarium	251
3.3	Functioneren van zelforganisaties	255
3.4	Tussenbalans	261
4	De jaren negentig	263
4.1	Integratiebeleid	263
4.2	Beleidsinstrumentarium	268
4.3	Functioneren zelforganisaties	280
4.4	Tussenbalans	286
5	Ontwikkeling en structuur zelforganisaties van minderheden	288
5.1	De landelijke inspraakstructuur van zelforganisaties van migranten	288
5.2	Aantallen en typen zelforganisaties	292
5.3	Beschouwing	296
6	Literatuur	298

1 INLEIDING

In deze bronnenstudie naar zelforganisaties van minderheden in Nederland wordt een antwoord gegeven op de volgende vragen van de Tijdelijke Commissie Integratiebeleid:

- Wat is de rol van de (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) zelforganisaties van minderheden?
- Welke doelstellingen hebben zelforganisaties van minderheden nagestreefd gedurende de drie onderscheiden fasen van het minderhedenbeleid?
- In hoeverre sluiten deze doelstellingen aan bij (veranderingen in) het integratiebeleid van de overheid?
- Wat is de rol van zelforganisaties geweest bij de integratie van minderheden in Nederland? In hoeverre hebben zij hun achterban in staat gesteld om contacten buiten de eigen groep te leggen («bridging») en/of hebben zij vooral een rol gespeeld in de versterking van de interne banden tussen leden van de achterban («bonding»)? Welke rol c.q. betekenis hebben deze organisaties gehad voor leden van hun achterban?
- Op welke wijze, onder welke voorwaarden en met welke effecten heeft de overheid de zelforganisaties van minderheden gestimuleerd dan wel belemmerd? Heeft het beleid van de overheid effect gehad op de basis waarop migranten zich organiseerden (op basis van een etnische, politieke, sociale, culturele en/of religieuze identiteit)? Heeft de overheid voorwaarden gesteld aan subsidiëring, bijvoorbeeld aan de deelname van vrouwen en andere groepen binnen zelforganisaties? Zo ja, met welk effect op het functioneren van deze organisaties?
- In welke mate en op welke manier hebben veranderingen in de opvattingen van het beleid (van categoriaal naar algemeen, van een groeps- naar een individuele aanpak) ook geleid tot een effectief andere politiek met betrekking tot met name zelforganisaties (gelet op de paradox dat (vertegenwoordigers van) zelforganisaties en belangengroepen van migranten enerzijds een minder centrale positie in het integratiebeleid hebben gekregen maar anderzijds veelvuldig door de politiek worden benaderd in tijden van mogelijk oplopende etnische spanningen)?

De onderzoeksvragen zijn in deelrapport 4 van deze aanvullende bronnenanalyse in een samenvattende analyse beantwoord. Ten behoeve van deze analyse is een grote hoeveelheid achtergrondmateriaal verzameld, waarvan in deze bijlage verslag gedaan wordt. Dit betreft met name de tweede en derde vraag.

1.1 Het landelijke overheidsbeleid en het beleidsinstrumentarium van de overheid ten aanzien van organisaties van minderheden

In deelrapport 4 is uiteengezet dat bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt uitgegaan van de politieke en bestuurlijke procesbenadering (Duyvendak e.a. 1992; Kriesi e.a., 1995; Poppelaars, 2003). Deze benadering richt zich op de verschillende aspecten van de politieke en bestuurlijke omgeving die relevant zijn voor het functioneren van zelforganisaties. De verschillende aspecten vormen samen de mogelijkheden- of gelegenheidsstructuur. Deze structuur biedt meer of minder kansen aan zelforganisaties om tot ontwikkeling te komen. Vanzelfsprekend wordt de ontwikkeling van zelforganisaties niet volledig gedetermineerd door de nationale gelegenheidsstructuur. Kenmerken van betrokken migranten (hun «habitus»), hun verblijfsduur en internationale ontwikke-

lingen, waaronder die in hun land van herkomst, hebben ook invloed. Niettemin blijkt uit onderzoek dat de nationale gelegenheidsstructuur van doorslaggevend betekenis is om de ontwikkeling van zelforganisaties te begrijpen. In die zin vermag het politieke systeem heel wat en is het (in kaart brengen van) het beleid dus ook zeer relevant.

Dit hebben we gedaan aan de hand van rijksoverheidsnota's en weten regelgeving, waaronder Nota Buitenlandse Werknemers (1970), Rijkssubsidieregeling voor werkzaamheden en voorzieningen met betrekking tot samenlevingsopbouw, deel E. Categorieel Opbouwwerk (1971), Positie migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn (1977), Minderhedennota (1983), Brief aan de Tweede kamer inzake het welzijnsbeleid ten aanzien van buitenlandse migranten (1983), Rijksregeling Welzijn Minderheden (1985), Subsidiereregeling Welzijnsbeleid (1995), Wet overleg minderhedenbeleid (1997), Met vereende kracht (1999), Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden (2001), Integratie in het perspectief van immigratie (2001). Daarnaast zijn in het bronnenonderzoek aan de hand van een aantal overzichtstudies gegevens verzameld over het lokale overheidsbeleid (onder meer: Van Daal 2002, Van Heelsum 2003, Poppelaars, 2003)

1.2 Het functioneren van de zelforganisaties van minderheden

Voor het onderzoek naar het functioneren van de zelforganisaties is met name geput uit de recente studie van het IMES naar migrantenorganisaties in Nederland, dat een schat aan gegevens bevat over de ontwikkeling en structuur van de zelforganisaties in Nederland (Van Heelsum, 2003). De IMES-studie bestaat uit drie delen:

- kwantitatieve gegevens over migrantenorganisaties in Nederland, voornamelijk op basis van door de onderzoeker en IMES-onderzoeksgroep zelf opgebouwde bestanden;
- onderzoek naar factoren die organisatievorming beïnvloeden op basis van interviews met Surinaamse, Turkse, Marokkaanse en Somalische migrantenorganisaties;
- onderzoek naar de historische ontwikkeling van migrantenorganisaties en de invloed van het beleid in de gemeente Amsterdam en de gemeente Gorinchem.

Aanvullende gegevens zijn onder meer afkomstig uit Pyttersens's Nederlandse Almanak (1973, 1983, 1993 en 2003), Functies eigen organisaties buitenlanders (De Graaf, 1983), Onderzoek minderheden en decentralisatie. Deel 1 en deel 2. (Ministerie van WVC, 1984), Plaatselijke organisaties van Turken en Marokkanen (De Graaf, 1985), Welzijnsinstellingen voor minderheden (Hofland en Hoogteijling, 1988), Evaluatie Rijksregeling Welzijn minderheden (Ministerie van WVC, 1988), De nieuwe Rotterdamers. Facetbeleid culturele minderheden in de jaren negentig (Gemeente Rotterdam, 1991), Onderzoek naar de achterban van de Antilliaanse en Arubaanse zelforganisaties in Tilburg en omgeving (Muskens, 1997), Instellingssubsidies voor landelijke zelforganisaties van minderheden, vluchtelingen en Chinezen (Muskens, 1998), Activiteiten en contacten van zelforganisaties: survey onder 40 landelijke en plaatselijke organisaties van minderheden, vluchtelingen en Chinezen (Muskens, 1998), Landelijke zelforganisaties en hun rol in de multicultureel samenleving (Bons e.a., 1999), Participatie van minderheden (Van Daal 2001), Strategische analyse van lokale subsidieregelingen (Kloosterboer, 2003), Onderzoek ondersteuning zelforganisaties (Gemert en Klaver, 2003).

1.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen van dit aanvullende bronnenonderzoek is dezelfde methode van onderzoek gehanteerd als in het eerste bronnenonderzoek voor de deelterreinen van onderwijs, werk en inkomen, en wonen, sport en recreëren:

1. Op basis van de beleidsdocumenten worden de *doelstellingen* voor het overheidsbeleid ten aanzien van organisaties van minderheden vastgesteld. Ook wijzigingen in hoofddoelstellingen worden geregistreerd.
2. Opnieuw met behulp van beleidsdocumenten worden de *beleidsmaatregelen* die verband houden met (a) de hoofddoelstellingen en (b) de afgeleide doelstellingen geïnventariseerd. De aandacht is vooral gericht op de subsidiemaatregelen van de landelijke overheid.
3. Op grond van het beschikbare evaluatieonderzoek worden uitspraken gedaan over het bereik en de *effectiviteit van de maatregelen*.
4. Met behulp van *empirische gegevens over het functioneren van zelforganisaties van minderheden*, zo veel mogelijk verspreid over de periode van onderzoek, worden uitspraken gedaan over de mate waarin doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd.
5. De uitkomsten van deze empirische analyses worden vervolgens gebruikt voor een *beschouwing* over de rol van de overheid ten aanzien van zelforganisaties van minderheden

Wanneer in dit bronnenonderzoek beleidsnota's en overzichtsstudies worden weergegeven betreft het zo veel mogelijk letterlijke aanhalingen.

2 DE JAREN ZEVENTIG

2.1 Categoriaal beleid

In het integratiebeleid van de jaren zeventig werd ervan uitgegaan dat het verblijf van de meeste migranten tijdelijk zou zijn. Het overheidsbeleid was gericht op het instandhouden van groepsbindingen, naast een zekere ingroei in de samenleving.

De bemoeienis van de rijksoverheid met minderheidsgroeperingen, zoals Molukkers, vluchtelingen, migranten uit het Middellandse Zeegebied, Surinamers en Antillianen bleef tot het einde van de jaren zeventig in feite beperkt tot het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. De hoofdafdeling Categoriaal Opbouwwerk van het Ministerie van CRM was verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van maatschappelijke ontplooiing en participatie van migranten. Van dit ministerie kwam de slogan «integratie met behoud van identiteit». Migranten moesten niet opgaan in, niet assimileren, maar zich inpassen in de Nederlandse samenleving met behoud van hun culturele identiteit (De Haan en Duyvendak, 2002: 116).

Het minderhedenbeleid is tot het einde van de jaren zeventig sterk categoriaal getint met als legitimatie dat «bestaande algemene instellingen zich nauwelijks met minderheden bezighouden. Zij missen de op de problemen van minderheden toegespitste deskundigheid. Bovendien is men er ook bij deze instellingen vaak vanuit gegaan dat de migranten hier tijdelijk zijn. (...) Bij etnische groeperingen vormen taalproblemen en onbekendheid met de inrichting van de Nederlandse samenleving een drempel voor het gebruikmaken van de diensten van algemene instellingen» (Rijksregeling Welzijnswerk Minderheden, 1984: 28–29).

De hoofdafdeling Categoriaal Opbouwwerk van het Ministerie van CRM kende aparte afdelingen voor «migrerende groepen», «Ambonezen» en woonwagenbewoners. Het beleid richtte zich niet rechtstreeks op de (ontwikkeling van) zelforganisaties van migranten, maar op de ontwikkeling van een ondersteuningsstructuur van categoriale welzijnsinstellingen via enerzijds de Stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers en anderzijds de categoriale Surinaamse, Antilliaanse en Molukse welzijnsstichtingen.

In 1964 begon het Ministerie van CRM met het subsidiëren van de Stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers. Deze stichtingen kenden hun oorsprong voornamelijk in initiatieven vanuit kerkelijke kring en het bedrijfsleven. Bij de Stichtingen Bijstand Buitenlandse werknemers ging het oorspronkelijk om «initiatief vanuit kerkelijke hoek, zorg voor contact, vrije tijdsbesteding en onderlinge relaties van de nieuwkomers. (...) Toen het perspectief van tijdelijkheid van verblijf geleidelijk veranderde in de richting van meer permanent verblijf, bleef het categoriale werk haar functie behouden» (Onderzoek Minderheden en decentralisatie, 1984: 15). De Stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers behielden aanvankelijk hun autonomie, maar met de toename van de subsidie is formeel de invloed van de rijksoverheid op de uit te voeren taken en functies toegenomen: in 1969 ontvangen de stichtingen 70% van de goedgekeurde begrotingen, in 1972 95% en na 1975 100% (Ibidem, p. 14–15). In 1973 waren in 33 vestigingen van de Landelijke Stichting Welzijn Buitenlandse Werknemers (Felix e.a., 1973).

Het welzijnswerk ten behoeve van Surinamers en Antillianen kent een soortgelijke ontwikkeling. In 1966 wordt de eerste Surinaamse Stichting gesubsidieerd, de Stichting Sociale Belangen Surinamers in Rotterdam. Vanaf 1971 subsidieert het Rijk voor 95%. In 1972 zijn er vijf stichtingen en in 1984 20 Surinaamse stichtingen, 7 Antilliaanse stichtingen en 5 gecombineerde Surinaams/Antilliaanse stichtingen. Daarnaast zijn er nog drie landelijke stichtingen. Overigens bestaat het overgrote personeelsbestand van deze stichtingen – in tegenstelling tot de situatie bij de stichtingen voor buitenlandse werknemers – uit personen afkomstig uit de doelgroep (Ibidem, p. 15–16).

Het welzijnswerk ten behoeve van de Molukse gemeenschap is sinds het begin van de jaren zeventig ontwikkeld. In 1973 werd een stichting voor Moluks diaconaal maatschappelijk werk in het leven geroepen en het duurde tot 1977 voordat het Ministerie van CRM dit werk ging subsidiëren. In 1978 waren er 38 Molukse stichtingen actief op het gebied van sociaal-cultureel werk. In 1984 zijn er 52 Stichtingen voor Moluks welzijnswerk (Ibidem, p. 16).

In beleidsnota's, memories van toelichting en lezingen van bewindslieden wordt keer op keer benadrukt dat algemene instellingen moeten worden «open gebroken», dat individuele hulpverlening niet tot de taken van de categoriale instellingen behoort, dat ongewenste vormen van isolement kunnen optreden wanneer een categorie uitsluitend «categoriaal» benaderd wordt (Onderzoek Minderheden en decentralisatie, 1984: 18).

Beleid was in deze periode beleid van de rijksoverheid, soms tot grote frustratie van de gemeenten, zoals blijkt uit het volgende citaat uit een nota van de gemeente Rotterdam:»Toen in het begin van de jaren zeventig in met name Rotterdam hevige conflicten uitbraken tussen Nederlanders en buitenlandse werknemers, drong het langzaam maar zeker door dat een bijstelling van het beleid noodzakelijk was. De Nederlandse bevolking zag steeds vaker dat de werknemers hun gezinnen naar Nederland lieten overkomen en zich vestigden in de wijken waar de huren laag waren. Tijdelijkheid bleek lang te duren en speciale voorzieningen werden noodzakelijk. De spanningen liepen op en hier en daar sloeg de vlam in de pan. Wantoestanden in pensions en logementen waarin vele buitenlandse werknemers en hun gezinnen woonden, vroegen om maatregelen. Ook de gemeente kon en wilde niet afzijdig blijven en trachtte enigermate bij te sturen. Overdracht van bevoegdheden van rijk naar gemeente was echter niet aan de orde. Het toenmalige ministerie van CRM besloot zich rechtstreeks tot sociaal-culturele instellingen te wenden en gaf extra steun voor het werk dat door deze instellingen ten behoeve van buitenlandse werknemers werd gedaan. De gemeente stond hierbij nog steeds aan de zijlijn» (Gemeente Rotterdam, 1991: 4).

2.2 Beleidsinstrumentarium

Vanaf 1971 worden de categoriale welzijnsinstellingen gesubsidieerd volgens de Rijkssubsidieregeling voor werkzaamheden en voorzieningen met betrekking tot de samenlevingsopbouw, deel E Categoriaal opbouwwerk. De categoriale welzijnsinstellingen worden voor de volgende taken gesubsidieerd:

- voorlichting aan groepen over de Nederlandse samenleving en aan de Nederlandse samenleving over die groepen
- het bevorderen van activiteiten en de totstandkoming van voorzieningen gericht op het welzijn van de groepen

- bevorderen van goede betrekkingen over en weer
- samenwerken met andere organisaties en diensten
- beheer en exploitatie van een ontmoetingscentrum
- eventueel andere voorzieningen om de gestelde taken te behartigen
- samenwerking met overheden, instellingen voor samenlevingsopbouw en organen van overleg en advies.

In 1974 werd op aandringen van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk uit de Landelijke Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers en de Stichting Bijstand Buitenlandse Studerenden de koepel- en tweedelijnsorganisatie Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) opgericht. Genoemde organisaties dienden volgens de regering consulenten aan te stellen die algemene instellingen zouden moeten adviseren bij de hulpverlening aan buitenlanders. Verder behoorden belangenbehartiging, voorlichting aan Nederlanders en het bevorderen van goede contacten tussen Nederlanders en buitenlanders tot de taken van de consulenten. Zij werden ook verantwoordelijk voor het subsidiëren van organisaties van minderheden. Het ministerie van CRM vroeg de stichtingen wel zich te bezinnen op de «integratie» van buitenlanders en op het door hen gevoerde subsidiebeleid ten aanzien van organisaties van minderheden.

Na verzoeken van migranten en zaakwaarnemers om te komen tot ondersteuning bij de oprichting van *gebedsruimten* – van belang voor de identiteit – drong de Tweede Kamer in oktober 1974 aan op het ontwikkelen van een subsidieregeling. Op grond van behoefteonderzoek werd door minister van Doorn in 1976 een Globale Regeling inzake Subsidiëring Gebedsruimten in werking gesteld. Deze regeling, die was geënt op de bestaande *Wet premie kerkebouw*, gold eerst voor de vier grote steden en later voor gemeenten met meer dan duizend moslims.

2.3 Functioneren van zelforganisaties

De rijksoverheid richtte zich in deze periode uitsluitend op de categoriale welzijnsinstellingen. In de jaren zeventig begon het verzet tegen de categoriale welzijnsstichtingen te groeien: «Dat verzet richtte zich met name op de geringe mate waarin migranten zelf in de organisatie van de stichtingen werd betrokken. In steden als Utrecht en Amsterdam werden acties gevoerd om het bestuur van de plaatselijke stichting te overtuigen van het feit dat het anders moest. Migrantengroepen gesteund door actiegroepen en hun eerste eigen organisaties ervoeren het beleid van de stichtingen als betuttelend, paternalistisch en onsamenhangend. Migrantengroepen wilden zelf verantwoordelijkheid voor de activiteiten die tot dan toe door de regionale welzijnsstichtingen gedaan werden. In de jaren zeventig werden steeds meer zelforganisaties opgericht door buitenlandse werknemers. Deze zelforganisaties waren tot 1980 echter genoodzaakt met de regionale stichtingen samen te blijven werken» (Van Heelsum, 2003).

Zelforganisaties van migranten zijn in deze periode nauwelijks in beeld bij de rijksoverheid. Desondanks is er in deze periode vooral in de grote steden – sprake van een opkomst van zelforganisaties, eerst voornamelijk van Surinaamse migranten, in de tweede helft van de jaren zeventig ook van Turkse en Marokkaanse migranten (Idem).

Instrumentele zelforganisaties

Vanaf 1975 wees minister van Doorn van CRM de besturen van categoriale welzijninstellingen erop dat rechtstreekse invloed van buitenlanders in het bestuur snel geregeld diende te worden.

Dat was nieuw, vooral omdat minister Boersma van Sociale Zaken in 1974 nog stelde dat buitenlandse werknemers «gezien hun sociale en culturele achtergronden» niet waren voorbereid op bestuursfuncties. Hij verklaarde toen ook tegen bestuursdeelname te zijn omdat het moeilijk zou zijn om bij een groot aantal nationaliteiten tot een goede vertegenwoordiging te komen. De minister vond de vrees van categoriale welzijnsinstellingen en het NCB voor een te grote invloed van de arbeidersorganisatie Amicales gegrond en weigerde een subsidieverzoek aan een van haar mantelorganisaties.

Op lokaal niveau ontwikkelt zich de eerste vormen van een inspraakstructuur vanuit de zelforganisaties in de vorm van stedelijke migrantenraden. Zo werd in 1973 in Utrecht een voor 95% door het ministerie van CRM en voor 5% door de gemeente gesubsidieerde migrantenraad opgericht. Na de treinkapingen werd het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers ingesteld.

Identiteitsgerichte zelforganisaties

In de jaren zeventig gingen uit Turkije afkomstige religieus-ideologische bewegingen zich in Nederland roeren. Een belangrijke reden daarvoor was dat de Turkse overheid, het Turkse Directoraat van Godsdienstzaken, de Diyanet, meer controle ging uitoefenen op het religieuze leven. Naast de Turkse achtergrond en de oorspronkelijke missie van de bewegingen waren de hier aanwezige institutionele structuur en de kenmerken van de hier verblijvende Turkse migranten van invloed op de organisatievorming van Turkse moslims in Nederland. In de eerste jaren ontwikkelde zich een concurrentiestrijd tussen zich hier vestigende bewegingen. De vorm waarin organisaties zich hielden werd aangepast aan de Nederlandse omstandigheden. Verder waren de meeste van het Turkse platteland afkomstige migranten nog nooit bij een specifieke beweging betrokken geweest; daarom moesten de organisaties hier opnieuw beginnen met de opbouw van een achterban (Sunier, 2000).

Als eerste week de Turkse islamitische Sülemanli-beweging, die zich verzette tegen overheidscontrole, uit naar landen in West-Europa waaronder Nederland. De beweging pleitte voor een niet sterk van de *mainstream* afwijkende islam en zou nauwe banden gaan onderhouden met de door een islamitische Nederlander opgerichte organisatie waaruit de Stichting Islamitisch Centrum Nederland (SICN) voort is gekomen. Tot het begin van de jaren tachtig bemoeide de overheid zich helemaal niet met deze organisatie. Sympathisanten van het Diyanet-perspectief richtten, als reactie op de SICN, de Turks Islamitische Federatie op. De Turkse overheid bleef invloed op deze organisatie houden doordat de Diyanet vanaf 1980 imams naar de bij de TICF (of de gerelateerde Islamitische Stichting Nederland) aangesloten organisaties stuurde en hun salaris betaalde. Verschillende andere uit Turkije afkomstige bewegingen werden in de loop der jaren in West-Europa, waaronder Nederland, actief. De organisatie Milli Görüs stelt zich, althans in Nederland, relatief los op van Turkije en de Turkse cultuur. Zij is in Nederland landelijk georganiseerd als Nederlands Islamitische Federatie (NIF).

Uit het IMES-onderzoek blijkt dat er in Amsterdam in deze periode met name veel Surinaamse zelforganisaties worden opgericht: «In de jaren '60 werden heel weinig organisaties opgericht. De organisaties uit die tijd waren vrijwel allemaal Surinaamse organisaties die zich aan de ene kant bezig hielden met de opvang en begeleiding van de groeiende groep landgenoten in de stad en aan de andere kant met de herwaardering van de eigen Surinaamse cultuur. In 1970 is voor het eerst een piek van nieuwe organisaties zichtbaar, meer dan tien Surinaamse organisaties werden in dat jaar geregistreerd. Het illustreert de groei van de Surinaamse gemeenschap, maar ook de opkomende Surinaamse welzijnsstichtingen, die sinds het einde van de jaren zestig subsidie kregen van de Amsterdamse overheid voor specifieke dienstverlening aan de Surinamers in de stad. De tweede piek is zichtbaar in 1975: voor het eerst werden er meer dan twintig migrantenorganisaties in één jaar in Amsterdam opgericht. Wederom gaat het hier voornamelijk om Surinaamse organisaties, maar daarnaast worden in dat jaar ook de eerste Marokkaanse en Turkse organisaties opgericht. Twee factoren spelen een belangrijke rol bij de verklaring waarom er juist in 1975 relatief veel Surinaamse organisaties opgericht werden. Ten eerste het grote aantal Surinamers dat zich in dat jaar in Amsterdam vestigde, meer dan tienduizend in 1975 alleen. Ten tweede de sterke groei van het subsidiebedrag dat naar de Surinaamse welzijnsstichtingen ging. De beslissing van de Amsterdamse gemeenteraad om de subsidie vanaf 1975 sterk te verhogen had een duidelijk positieve invloed op het aantal organisaties dat Surinaamse migranten in dat jaar (en de jaren daarna) oprichtten» (Van Heelsum, 2003: 140).

2.4 Tussenbalans

In de jaren zeventig ontstaan de eerste zelforganisaties van minderheden. Over hun doelstellingen en activiteiten is weinig bekend. Uit het onderzoek van Van Heelsum (2003) blijkt dat de Surinaamse zelforganisaties in Amsterdam uit die tijd zich aan de ene kant bezig hielden met de opvang en begeleiding van de groeiende groep landgenoten in de stad en aan de andere kant met de herwaardering van de eigen Surinaamse cultuur. Ze waren relatief sterk «identiteitsgericht».

Deze doelstellingen van de Surinaamse zelforganisaties passen binnen een overheidsbeleid dat gericht is op het instandhouden van groepsbindingen naast een zekere ingroei in de samenleving.

Overheidsbeleid ten aanzien van zelforganisaties is in de jaren zeventig nog louter een zaak van de rijksoverheid, die zich uitsluitend richt op de categoriale steunfuncties van het welzijnswerk die gesubsidieerd worden voor een combinatie van «bridging» en «bonding», zoals blijkt uit de subsidievoorwaarden: voorlichting aan groepen over de Nederlandse samenleving en aan de Nederlandse samenleving over die groepen, het bevorderen van activiteiten en de totstandkoming van voorzieningen gericht op het welzijn van de groepen, bevorderen van goede betrekkingen over en weer, en het samenwerken met andere organisaties en diensten.

3 DE JAREN TACHTIG

3.1 Minderhedenbeleid

Het beleid van de rijksoverheid

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 lage maatschappelijke positie combineerden, werden als doelgroepen van het nieuwe minderhedenbeleid aangemerkt. Naast bestrijding van maatschappelijke achterstanden, was het minderheden beleid gericht op het ruimte bieden voor ontwikkeling van eigen cultuur, religie en taal. Dit laatste kreeg vorm via twee beleidssporen: de ontwikkeling van een inspraakstructuur en de ondersteuning van zelforganisaties.

De *ontwikkeling van een landelijke inspraakstructuur* werd als beleidsdomein ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken vanwege de coördinerende positie van dit ministerie in het minderhedenbeleid van de jaren tachtig. In 1981 werd het voorontwerp van wet «Wet inspraakorganen etnische minderheden en woonwagenbewoners» gepubliceerd. Op basis van dit voorontwerp is het Ministerie van Binnenlandse Zaken in contact getreden met de onderscheiden minderheidsgroepen over de wijze waarop tot de inspraak zou kunnen worden gekomen. Deze contacten hebben geresulteerd in initiatiefgroepen waaruit later de samenwerkingsverbanden zijn voortgekomen voor de onderscheiden minderheidsgroepen. Stond het voorontwerp in het licht van een emancipatoire, categorale benadering van de inspraak, bij de Minderhedennota (Kamerstukken II 1982/83, 16 102, nrs. 20–21) van 15 september 1983 lag het accent op een bestuurlijke benadering waarbij werd voorgesteld te komen tot één minderhedenraad voor alle groepen. Het in de Minderhedennota vervatte voorstel tot instelling van een minderhedenraad werd door de Tweede Kamer verworpen, omdat naar het oordeel van de Tweede Kamer dit model onvoldoende waarborgen bood voor de specifieke inbreng van elk der minderheidsgroepen, zeker als het gaat om kleinere minderheidsgroepen (UCV 58, 27 februari 1984). De emancipatoire en bestuurlijke benadering werden verzoend in de LAO-structuur van 23 april 1985 (Kamerstukken II 1984/85, 16 102, nr. 115). Er was een gezamenlijke overlegvergadering met het kabinet, maar de afzonderlijke samenwerkingsverbanden mochten adviezen uitbrengen over de specifieke situatie van hun doelgroep. De Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO) bestaat uit twee, elkaar in tijd opvolgende componenten:

- a. schriftelijke advisering door (elk van) de samenwerkingsverbanden, gevraagd door het kabinet of eigener beweging;
- b. bestuurlijk overleg van een kabinetsdelegatie onder voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken met een afvaardiging van de LAO-samenwerkingsverbanden.

Een belangrijke beleidsontwikkeling in de jaren tachtig vormt de decentralisatie: «De regering streeft er dus naar om daarvoor in aanmerking komende taken te decentraliseren; het minderhedenbeleid vormt daarop geen uitzondering». (Ontwerp Minderhedennota, 1981: 45). «In het minderhedenbeleid spelen lagere overheden een zeer belangrijke rol. Beleidsmaatregelen zullen vooral hun effect moeten hebben in de lokale samenleving, waar de leden van minderheidsgroepen en de nadere ingezetenen rechtstreeks met elkaar geconfronteerd worden en waar zich

de problemen voordoen (...) Gemeentebesturen zullen ook zelf een beleid ten aanzien van de minderheidsgroepen in hun gemeente moeten ontwikkelen. Het beleid van de rijksoverheid zal erop gericht zijn de gemeenten daartoe naar vermogen in staat te stellen. Datzelfde geldt voor de provinciale besturen (Ibidem, p. 43).

De *ondersteuning van zelforganisaties* werd ondergebracht bij het Welzijnswerk Minderheden, behorende tot het beleidsdomein van het Ministerie van WVC. Versterking van de maatschappelijke positie en het bevorderen van interetnische contacten stond in dit beleid centraal. In de Brief aan de Tweede kamer inzake het welzijnsbeleid ten aanzien van buitenlandse migranten (1983) wordt de gedachte van decentralisatie vastgehouden en verder uitgewerkt. Kernpunt hierbij is dat aan de categoriale stichtingen welzijn buitenlandse migranten een bovenlokale functie wordt toegedacht, met als functies: begeleiding (steunverlening), pleitbezorging (signalering), belangenbehartiging, voorlichting. Gemeenten krijgen meer invloed. Zo worden de plaatselijke activiteiten-centra onder de verantwoordelijkheid van de betreffende gemeente gebracht met overheveling van de aan de betreffende stichting gesubsidi-eerde bedragen (p.16).

Naast decentralisatie werd door het Ministerie van WVC decategorialisering van de instellingen op het terrein van welzijn voor minderheden nagestreefd. De categoriale instellingen hadden naar het oordeel van de overheid taken van algemene instellingen overgenomen, met name op het gebied van de hulpverlening. De categoriale instellingen zouden daarom worden afgebouwd en alleen blijven functioneren als de dienstverlening voor een bepaalde minderheidsgroep via de algemene voorzieningen niet mogelijk was.

Gemeentelijk beleid

Het beleid ten aanzien van zelforganisaties wordt in de jaren tachtig als gevolg van de decentralisatie voor een belangrijk deel een zaak van de gemeenten. Een onderzoeksrapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Horeman e.a., 1985) geeft inzicht in het politieke discours in gemeentelijke kringen in deze periode: «Vanuit verschillende invalshoeken worden zelforganisaties van minderheden belangrijk geacht:

- Emancipatie van minderheidsgroepen is, zoals in de Minderhedennota wordt opgemerkt, een tweesnijdend zwaard: het gaat enerzijds om het proces van versterking van de eigenwaarde en het zelfbewustzijn van bevolkingsgroepen en afzonderlijke leden ervan en anderzijds om een zodanige beïnvloeding van de omringende samenleving dat deze blijvend ruimte biedt voor ontplooiing van minderheden. Zelforganisaties kunnen in dit emancipatieproces een centrale rol vervullen. Enerzijds geeft het minderheidsgroepen de mogelijkheid gemeenschappelijke waarden te definiëren en naar de omringende samenleving toe te verwoorden, anderzijds kan men via deze zelforganisaties collectief de eigen cultuur beleven en ervaren, waardoor ondersteuning van de eigen situatie en positie in de Nederlandse samenleving wordt verkregen. In die zin en in de mate, waarin zelforganisaties erin slagen collectieve belangen te definiëren en te behartigen, zullen zelforganisaties een bijdrage kunnen leveren aan de opheffing van achterstandssituaties, waarin vele, zo niet alle, leden van etnische groepen zich bevinden (...).
- Tegenover het emancipatoire perspectief, waarin zelforganisaties kunnen worden gezet, staat het isolationistische perspectief. Zelforganisaties worden dan meer een doel op zich, een vehikel om de eigen

cultuur te beleven en te laten voortbestaan. Integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving lijkt in deze opvatting slechts te kunnen worden gerealiseerd vanuit de kracht van de eigen cultuur en levenswijze (...).

- Zelforganisaties zijn van belang voor de (lokale) beleidsvorming ten aanzien van minderheden. Het geeft minderheden de kans georganiseerd deel te nemen aan de lokale besluitvorming, hun meningen en opvattingen naar voren te brengen en om op die wijze een lokaal beleid tot stand te brengen dat ook voldoet aan de aspiraties van minderheden zelf. Voor lokale overheden – de andere zijde van de medaille – zijn zelforganisaties dan ook zeer geschikt als aanspreekpunten van de lokale minderhedenbevolking. Het kader daaruit kan worden aangesproken bij de beleidsvorming op het gebied van het minderhedenbeleid» (p. 85).

In navolging van de migrantenraad in Utrecht, werden ook elders stedelijke adviesraden ingericht. Zo werden in 1985 in Amsterdam drie adviesraden ingesteld bestaande uit verschillende zelforganisaties: een adviesraad voor Surinamers, Antillianen en Molukkers, een raad voor Turken en Marokkanen en een adviesraad voor Zuidoepese, Chinese en Pakistaanse groeperingen alsmede vluchtelingen. De taak van deze inspraakorganen was het uitbrengen van adviezen ten aanzien van minderhedenbeleid aan de lokale overheid. Hoewel de gemeente vier jaar later sterke kritiek uitte op het functioneren van deze adviesraden, was het voor Marokkaanse en Turkse organisaties een manier om hun positie en imago binnen het ambtelijke apparaat te verbeteren (Van Heelsum, 2003).

Begin jaren tachtig zijn in de gemeente Den Haag twee adviesraden ontstaan: Adviesraad Surinamers, Antillianen, Arubanen en Molukkers en Adviesraad Buitenlanders. Zij hadden een tweevoudige functie: ten eerste meedenken en meepraten over de ontwikkeling en de vormgeving van een integraal gemeentelijk integratiebeleid. En ten tweede adviesring over de besteding van specifieke middelen die de gemeente voor het ontwikkelen van zo'n beleid ontvangt van de rijksoverheid (Poppelaars, 2003: 60–61).

3.2 Beleidsinstrumentarium

Vanaf het begin van de jaren tachtig ontwikkelt zich het beleidsinstrumentarium ten aanzien van zelforganisaties van migranten langs twee sporen die overeenkomen met de onderscheiden beleidsterreinen van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur:

- Ontwikkeling van een inspraakstructuur op landelijk en lokaal niveau (Ministerie van Binnenlandse Zaken en gemeenten)
- Ondersteuning van zelforganisaties op landelijk en lokaal niveau (Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en gemeenten)

Subsidie ten behoeve van een landelijke inspraakstructuur

Elk landelijk samenwerkingsverband van zelforganisaties van migranten dat deelneemt aan de LAO (Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid) ontvangt van 1985 hiervoor subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken op basis van de volgende overwegingen: «dat in het kader van de landelijke inspraak voor minderheidsgroeperingen wordt voorzien in een advies- en overlegstructuur van regering en samenwerkingsverbanden van minderheidsgroeperingen, dat

de totstandkoming en instandhouding van deze samenwerkingsverbanden ondersteuning van overheidswege verdient, dat in verband daarmee wenselijk is een subsidieregeling in het leven te roepen ten behoeve van samenwerkingsverbanden voor minderheidsgroeperingen» (Besluit subsidiëring samenwerkingsverbanden minderheidsgroepen, 1986).

Subsidie van activiteiten en ondersteuning van zelforganisaties

Decentralisatie van rijkstaken, het bij het beleid betrekken van belanghebbenden en decategoralisering vormen de drie hoofdthema's van de in 1985 ingevoerde Rijksregeling Welzijn Minderheden (RWM). Met dit beleidsinstrument van het Ministerie van WVC worden gemeenten gestimuleerd een lokaal minderhedenbeleid te ontwikkelen en wordt beoogd de toegankelijkheid van algemene voorzieningen en de participatie van minderheden in het lokaal beleid te bevorderen. Volgens de RWM, stelt de «Minister jaarlijks (...) een rijksprogramma vast, waarin hij zijn beleid ten aanzien van het welzijnswerk in het komende kalenderjaar uiteenzet. Daarin wordt aangegeven: welke gelden voor lokale activiteiten in onderscheiden gemeenten beschikbaar zijn; op welke wijze een aanbod van activiteiten wordt gerealiseerd, die naar hun aard of in verband met de schaal dienen te worden uitgevoerd op landelijk niveau; op welke wijze een aanbod van steunfunctie wordt gerealiseerd» (RWM, 1985, artikel 5). Woonwagengewoners, zigeuners, vluchtelingen, buitenlandse migranten, Molukkers, Surinamers en Antillianen worden voor de toepassing van de RWM als minderheidsgroep beschouwd (Ibidem, artikel 2). De RWM rekent tot de activiteiten: «opvang; introductie en maatschappelijke oriëntatie; emancipatie, participatie en cultuurverbetering; relatieverbetering; belangenbehartiging. Als *opvang* worden beschouwd het voorzien in tijdelijke huisvesting, het gebruiksklaarmaken en de eerste inrichting van een woning voor vluchtelingen en zigeuners die zich voor het eerst in Nederland vestigen. Als *introductie worden beschouwd werkzaamheden die zijn gericht op het zo spoedig mogelijk zelfstandig functioneren in de Nederlandse samenleving, waaronder alfabetiseringsactiviteiten en lessen in de Nederlandse taal en begeleiding bij het dagelijks functioneren ten behoeve van vluchtelingen en zigeuners die zich voor het eerst in Nederland vestigen. Als maatschappelijke oriëntatie worden beschouwd werkzaamheden ten behoeve van vluchtelingen en zigeuners die zich voor het eerst in Nederland vestigen, gericht op het leren van sociale en instrumentale vaardigheden om deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving. Als emancipatie worden beschouwd werkzaamheden gericht op het bevorderen van de bewustwording van personen en groepen behorende tot een minderheid met betrekking tot hun eigen rol en positie in de Nederlandse samenleving en op het hen mogelijk maken een rol te spelen bij het veranderen van maatschappelijk structuren en verhoudingen die zij als belemmerend voor hun functioneren in de Nederlandse samenleving ervaren. Als participatie worden beschouwd werkzaamheden gericht op het mogelijk maken van actieve deelname van personen en groepen behorende tot een minderheid aan de Nederlandse samenleving in al haar geledingen. Als cultuurbeleving worden beschouwd werkzaamheden gericht op de ontplooiing van personen en groepen behorende tot een minderheid, rekening houdende met de eigen identiteit. Als relatieverbetering worden beschouwd werkzaamheden gericht op het bevorderen van contacten en het totstandbrengen van een samenleving op basis van gelijkwaardigheid tussen a) personen behorende tot dezelfde minderheid onderling, b) personen behorende tot verschillende minderheden, c) personen behorende tot minderheden en*

de overige bevolking. Als *belangenbehartiging* worden beschouwd het verrichten van werkzaamheden in het belang van personen en groepen behorende tot een minderheid» (RWM, 1985, artikel 3).

Via de RWM konden zelforganisaties subsidie ontvangen voor hun activiteiten voor zover ze voldeden aan het boven vermelde artikel. Een uitzondering werd echter gemaakt voor religieuze activiteiten. Vanwege het principe van de scheiding tussen kerk en staat moesten de leden godsdienstige activiteiten zelf financieren. Wel konden religieuze organisaties subsidie ontvangen voor niet-religieuze activiteiten; men ging bij de beoordeling van RWM-aanvragen namelijk niet uit van de organisatie, maar van de activiteiten. Deze middelen werden in het kader van de Rijksbijdrageregeling Welzijn Minderheden (RWM) vanaf 1985 gedecentraliseerd richting gemeenten. Om zelforganisaties te kunnen subsidiëren kregen gemeenten vanaf 1985 middelen uit de RWM.

Tot de steunfunctie worden in de RWM gerekend: begeleiding, pleitbezorging («waaronder wordt verstaan het in contacten met overheden, instanties en maatschappelijke organisaties opkomen voor belangen van minderheden, het bevorderen van de toegankelijkheid en toerusting van voor autochtonen beschikbare voorzieningen voor minderheden, alsmede het verlenen van steun aan minderheden, die al dan niet in georganiseerd verband zelf hun belangen bij overheden, instanties en maatschappelijke organisaties bepleiten»), voorlichting («waaronder worden verstaan het overdragen van kennis over en het geven van inzicht in de positie van minderheden met het doel houdingen en standpunten ten aanzien van minderheden te veranderen»), onderzoek en studie, en ontwikkeling (Ibidem, artikel 5).

In het begin van de jaren tachtig nam de kritiek op de categoriale stichtingen welzijn minderheden verder toe. Ze werden door buitenlanders steeds meer gezien als vertegenwoordigers van het «betuttelende» Nederlandse welzijnswerk. Nadat de welzijnsstichtingen en het NCB in 1979 hadden aangekondigd dat organisaties van minderheden de belangenbehartiging zouden moeten overnemen vonden er op verschillende plaatsen ontwikkelingen in die richting plaats. De Stichting West-Brabant, met Mohammed Rabbae als directeur, kondigde in 1980 aan zichzelf te zullen opheffen: zelforganisaties zouden de belangenbehartiging moeten overnemen en Nederlandse instellingen zouden de hulpverlening en het advieswerk moeten overnemen. De Amsterdamse stichting, waarvan het bestuur na een conflict met belangenorganisaties van minderheden was afgetreden werd in 1981 gesplitst in het Amsterdams Centrum Buitenlanders en een Stichting Sociale en Juridische Hulpverlening aan Buitenlanders.

In het minderhedenbeleid van de jaren tachtig werden de stichtingen omgevormd tot tweedelijnsinstellingen, die onder meer taken kregen op het gebied van voorlichting. Het uitvoerende werk voor buitenlanders zou worden overgedragen aan algemene instellingen, met ondersteuning vanuit de afgeslankte «stichtingen nieuwe stijl», de Regionale Centra Buitenlanders (RCB's). Gemeenten zouden in het kader van de Welzijnswet verantwoordelijk worden. Voor de stichtingen/RCB's was het afstoten van het uitvoerend werk een verarming omdat men niet meer zoals voorheen binding met de achterban had (Tinnemans, 1994). Lokaal kwamen in de loop van de jaren tachtig wel nieuwe voorzieningen van de grond, zoals Buitenlandse Vrouwen Centra, waar vrouwen elkaar konden ontmoeten en cursussen volgen. In die centra werd soms het binnen de stichtingen ontwikkelde groepswork voor vrouwen voortgezet.

In de Rijksregeling Welzijn Minderheden is er specifieke aandacht voor de positie van vrouwen en jongeren. Zo vormen in de Rijksprogramma's Welzijn Minderheden «jeugd» en «verbetering van positie vrouwen» een aparte subsidie categorie waaronder specifieke projecten gericht op deze twee doelgroepen aangekondigd worden. In het Rijksprogramma Welzijn Minderheden, 1987 worden ten aanzien de verbetering van de positie van vrouwen vijf deelprojecten uit het project «vrouwen uit Minderheids-groepen» opgevoerd die uit dit programma gesubsidieerd worden: zorg en dienstverlening, kinderopvang, eigen organisaties, media en gezondheidszorg (p.49). En onder de noemer van jeugd vinden we de projecten «ondersteuning eigen organisaties va jeugdigen uit minderheden» en «allochtone randgroepjongeren» (p. 48–49).

In 1989 werden de RWM-gelden opgenomen in de Welzijnswet, hetgeen betekende dat de gemeenten zelf konden bepalen of en in hoeverre ze dit geld voor minderheden zouden inzetten. Uit het onderzoek van de VNG blijkt dat ongeveer de helft van de categoriale uitgaven in de sector van het sociaal-cultureel werk ten behoeve van zelforganisaties wordt besteed (SGB0, 1985: 137). In hetzelfde onderzoek (ibidem, p.140) wordt als opmerkelijk onderzoeksresultaat genoemd dat slechts een derde van de 26 onderzochte gemeenten een eigenstandig beleid voert (en slechts 1 van de 9 grote gemeenten).

Casestudies in een drietal grote steden van Poppelaars (2003) en Van Heelsum (2003) geven een aanvulling op dit beeld van het gemeentelijke subsidiebeleid ten aanzien van (ondersteuning van) zelforganisaties in de jaren tachtig.

Tot 1 januari 1982 kregen migrantenorganisaties in *Utrecht* subsidies van het toenmalige Ministerie van CRM. Vanaf 1983 heeft de gemeente Utrecht deze subsidiering overgenomen. Eind 1982 werd hiertoe de eerste notitie inzake migrantenorganisaties in de gemeente Utrecht opgesteld. Volgens deze notitie hadden migrantenorganisaties drie functies: 1) het beleven van de eigen cultuur, 2) het bevorderen van maatschappelijke participatie, 3) het fungeren als aanspreekpunt voor de gemeente. Destijds werd aangenomen dat migrantenorganisaties door middel van deze taken konden bijdragen aan de emancipatie van de eigen achterban. (Poppelaars 2003).

In het eerste meerjarenplan voor het migrantenbeleid Culturele Minderheden in *Den Haag* van 1982 wordt als hoofddoelstelling van het beleid geformuleerd: «het bevorderen van een multiculturele samenleving, waarin mensen uit verschillende etnische groeperingen deelnemen aan het maatschappelijk gebeuren, in alle sectoren op alle niveaus». Verder worden twee belangrijke uitgangspunten geformuleerd. Ten eerste kiest de gemeente Den Haag voor een twee sporenbeleid, dat wil zeggen dat de gemeente kiest voor een gelijkwaardigheid van algemene en categoriale instellingen. Het beleid richt zich enerzijds op het «openbreken» van algemene instellingen. Anderzijds richt het beleid zich op het faciliteren van categoriale instellingen. Het tweede uitgangspunt van het beleid is participatie, waarbij belangrijk is dat categoriale instellingen en organisaties invloed moeten kunnen uitoefenen in alle fases van besluitvorming (Poppelaars, 2003).

In *Amsterdam* volgt de gemeente het landelijke beleid, waar het de decategorialisering betreft: «De gemeente Amsterdam gaat zich in eerste instantie richten op algemene Nederlandse instellingen en de toeganke-lijkheid ervan; migrantenorganisaties konden nog wel subsidie krijgen, maar de mogelijkheden daartoe werden beperkt» (Van Heelsum, 2003).

De Rijksregeling Welzijn Minderheden (RWM) is uitvoerig geëvalueerd. (Ministerie van WVC, 1988a, 1988b, 1988c, 1988d) In dit evaluatieonderzoek zijn (naast de bestuurlijke doelstellingen) ook de volgende inhoudelijke doelstellingen van de RWM met betrekking tot de toegankelijkheid van welzijnsvoorzieningen en de participatie van minderheden in de voorbereiding en uitvoering van het welzijnsbeleid onderzocht. Uit het evaluatieonderzoek blijkt een toename van de toegankelijkheid van algemene welzijnsvoorzieningen; deze instellingen zijn vooral voor de materiële hulpvraag van minderheden toegankelijker geworden; de toegankelijkheid voor de immateriële hulp blijft daarbij achter. De RWM blijkt gemeenten goede mogelijkheden te bieden ter bevordering van participatie van minderheden in beleidsvorming en beleidsuitvoering. Inhoudelijke betrokkenheid bij dit beleid wordt echter zelden gerealiseerd en als dit gebeurt, meestal met sterke plaatselijke ondersteuning. De zwakke ontwikkeling van organisaties van minderheden speelt daarbij een belangrijke rol. Aan de andere kant ontbreekt het bij gemeenten vaak aan visie op inspraak en souplesse en flexibiliteit bij de uitvoering ervan. De RWM-bijdrage vormt in het overgrote deel van de gemeenten geen aanvulling op, maar het hoofdbestanddeel van het welzijnsbudget voor minderheden.

3.3 Functioneren van zelforganisaties

Instrumentele zelforganisaties

De Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO) werd het adviesorgaan van de rijksoverheid met als taak te adviseren over de hoofdlijnen van het minderhedenbeleid van de rijksoverheid, alsmede de evaluatie van (onderdelen van) dit beleid. De eerste overlegvergadering van de LAO vond plaats op 29 april 1985.

De volgende acht samenwerkingsverbanden maken deel uit van de LAO:

- Federatie van Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON)
- Inspraakorgaan Welzijn Molukkers (IWM)
- Landelijk Inspraakorgaan Zuid Europeanen (LIZE)
- Landelijk Platform Woonwagengewoners en Zigeuners (LPWZ)
- Stichting Inspraakorgaan Turken
- Stichting Landelijk Inspraakorgaan Antillianen
- Stichting Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT)
- Surinaamse Inspraakorgaan

Een onderzoek vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten concludeert dat de zelforganisaties van migranten op gemeentelijk niveau vrijwel geen invloed uitoefenen op het gemeentebestuur. Er zijn maar weinig contacten van zelforganisaties van migranten met de gemeente (Horeman e.a., 1985). Dit gegeven wordt bevestigd in het onderzoek van De Graaf (1985).

Identiteitsgerichte zelforganisaties

Religieuze organisaties

In de jaren tachtig ontwikkelden ook islamitische organisaties zich verder. Door de gezinshereniging en -vorming groeiden het aantal moslims sterk – en hun geloof bleek een belangrijk houvast in de eerste jaren van vestiging. Mede doordat in Nederland een «krachtig intellectueel leiderschap» ontbrak bleven islamitische organisaties echter afhankelijk

van religieuze organisaties uit het moederland, zoals Turkije (Canatan, 2001). Wel werd de moskee soms een soort buurthuis en waren koranscholen in opkomst. Daarnaast kwamen talloze nieuwe initiatieven van de grond, zoals: islamitische en hindoe-omroepstichtingen, islamitische en hindoescholen, door vrijwilligers gerunde Turkse schoolinternaten (Van Daal, 2001; 2002).

De ontwikkelingen in de jaren tachtig in de bredere islamitische wereld, vooral in Iran, veranderden in Nederland ook het maatschappelijk klimaat ten aanzien van moslims. In ieder geval leek het autochtone publiek, ook al door het toegenomen aantal moskeeën, te hebben «ontdekt» dat de Turkse en Marokkaanse migranten moslims waren. Men ging het moslimgeloof ook in kringen van het beleid zelfs als centraal kenmerk van minderheden zien. In die jaren waren bovendien de belangrijke structuren uit de periode van verzuiling en de bijpassende wet- en regelgeving nog aanwezig.

Instructief is de wijze waarop de landelijke Turkse islamitische organisaties zouden inspelen op de veranderende opstelling vanuit de politiek en het publiek. Allereerst was het voor organisaties nodig om «aanspreekbare en aansprekende» voorlieden te hebben (Sunier, 2000). De zich op Turkije richtende leiders maakten geleidelijk plaats voor deze «intermediairs», «entrepreneurs» en «opinieleiders» die in staat waren invloed te krijgen bij de overheid en instellingen. Daarmee konden zij hulpbronnen aanboren om hun organisaties te versterken. Ze dienden ook Hollandse ideeën in eigen kring te kunnen verspreiden onder de eigen achterban. In de dialoog met ambtenaren en functionarissen maakten zij gebruik van in die jaren ontwikkeld beleidsjargon en in lijn daarmee presenteerden zij hun islamitische organisatie als zelforganisatie, relevant voor de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving.

De minister van Binnenlandse Zaken had in 1984 belangenorganisaties van minderheden gevraagd zich te organiseren in inspraakorganen (zie 3.3.1). In 1986 kwam in samenwerking tussen uiteenlopende organisaties, waaronder de invloedrijke islamitische organisatie TICF en de arbeidersorganisatie HTIB het Inspraakorgaan Turken in Nederland (IOT) tot stand.

Brede zelforganisaties

In 1985 heeft het ministerie van WVC een landelijke inventarisatie gehouden naar zelforganisaties van migranten. De Graaf (1985) heeft de data van dit onderzoek gebruikt voor zijn beschrijving van plaatselijke Turkse en Marokkaanse organisaties (dat wil zeggen uitsluitend organisaties waar geen Nederlanders aan meedoen) in Nederland (pp 97–101). In het totaal werden er 380 lokale of regionale Turkse organisaties geteld. Ongeveer de helft van deze organisaties richt zich op alle Turken ter plaatse, 16% alleen op jongeren en 11% alleen op vrouwen. De omvang van de Turkse zelforganisaties is meestal gering: 75% heeft minder dan 20 leden. Van de Turkse zelforganisaties ontvangt 70% een of andere vorm van subsidie. 60% heeft een eigen ruimte ter beschikking. Bij de Marokkaanse zelforganisaties werden er 223 geteld, waarvan 44% gericht op alle Marokkanen ter plaatse, 19% alleen op jongeren, en 8% alleen op vrouwen. Ook bij hen is de omvang meestal gering. 75% van de Marokkaanse zelforganisaties hebben minder dan 20 leden. En 74% ontvangt enigerlei vorm van subsidie, voor sociaal-culturele activiteiten. 57% van hen heeft de beschikking over een eigen ruimte.

In het VNG-onderzoek naar lokale zelforganisaties is aan de hand van een onderzoek in 26 gemeenten het organisatiepatroon van minderheden op lokaal niveau door de onderzoekers als volgt in kaart gebracht (SGBO, 1985: 86–92): «Slechts in vier van de onderzochte gemeenten zijn Turken niet georganiseerd. In drie van de gevallen ligt dat voor de hand: het aantal Turken dat in die gemeenten woont is zo gering dat organisatievorming er niet van verwacht kan worden (minder dan 55 Turkse ingezetenen). In één gemeente is dat echter niet het geval (240 Turken); in de betreffende gemeente komen overigens in het geheel geen zelforganisaties voor. Met betrekking tot de overige gemeenten kan worden opgemerkt:

- Is het aantal Turken de grens van 100 gepasseerd, dan ontstaat al snel er een Turkse zelforganisatie. Naarmate het aantal Turken toeneemt stijgt het aantal zelforganisaties van Turken bijna wetmatig. Slechts in vier gevallen (Maastricht, Barneveld, Leiderdorp en Oosterhout) stijgt het aantal Turken boven de 200, zonder dat dat leidt tot een uitbreiding van het aantal Turkse zelforganisaties. (in de overige 14 gevallen, waar het aantal Turken boven de 100 stijgt, is dat wel het geval).
- De «organisatorische kloven» – de scheidslijnen binnen de Turkse gemeenschap die leiden tot organisatorische verbanden zijn er vele. In de wat grotere gemeenten is er altijd een Turkse organisatie die zich bezighoudt met de exploitatie van een moskee en/of het geven van koran-lessen. In de kleinere plaatsen worden deze functies meestal ondergebracht bij «algemene» culturele zelforganisaties. Met name daar waar het aantal Turken nogal groot is (...) is er sprake van organisatievorming rond zulk soort vraagstukken als de politieke kleur, die men aanhangt, de rol die de eigen cultuur speelt of dient te spelen en het belang van religie in het dagelijks leven. De orthodoxe antwoorden zijn dan duidelijk verschillend van die welke de niet-orthodoxe groepen geven. Dat uit zich veelal in de veel meer open houding van de niet-orthodoxe groepen ten aanzien van de Nederlandse samenleving. Als resultante van de organisatievorming rond politieke kleur ontstaan er organisaties van Turken die langs dit continuüm zijn te rangschikken. Dat deze dimensie veelal samenvalt met de beide eerstgenoemde dimensies is bekend.

In met name grotere gemeenten worden tegenstellingen duidelijk tussen ouderen en jongeren. Jongeren blijken niet meer in dezelfde organisaties te willen of te kunnen functioneren als ouderen. Culturele verschillen en reële belangentegenstellingen spelen daarbij een rol. Veel organisaties van orthodoxe of progressieve signatuur hebben een aparte vrouwenafdeling (wel als zelfstandige vrouwenorganisatie). Ook zijn er aparte vrouwengroepen in sommige gemeenten. Duidelijk is (en dat geldt voor zeven gemeenten) dat er door aparte organisatievorming van Turkse vrouwen in de Turkse gemeenschap een zeer fundamentele aantasting plaatsvindt (en dat geldt ook voor jongeren die zich apart organiseren) van traditionele waarden.

«(...) In de 22 gemeenten waar Turkse zelforganisaties voorkomen zijn er 70 zelforganisaties. De Turkse bevolking in die 22 gemeenten is 16 090 leden groot, zodat gemiddeld op circa 230 Turken één zelforganisatie is gevormd. Als gemiddelde mag dit getal dan gelden, in de praktijk blijkt – maar dat is al benadrukt – dat het begin van organisatievorming al vast te stellen is bij circa 100 Turkse ingezetenen in een gemeente. Over de kracht van de Turkse zelforganisaties is volgens de onderzoekers weinig bekend. Over het algemeen kan men constateren dat slechts in een beperkt aantal gemeenten Turks kader een prominente positie inneemt buiten de Turkse gemeenschap zelf. Ook wordt in een zestal gemeenten

gerapporteerd dat de interne conflicten binnen de Turkse gemeenschap (volgens één van de hierboven geschetste kloven) zodanig zijn, dat men (bijna) niet meer in staat is tot het organiseren van activiteiten. Verder blijkt in dit soort gevallen de lokale overheid het uiterst moeilijk te hebben met het innemen c.q. bepalen van een positie. Het liefst blijft men buiten het conflict; in een aantal gevallen zijn te nemen besluiten (bijvoorbeeld over gemeenschapsruimten) uitgesteld. Opvallend (...) is dat veel van de conflicten zich centreren rond de benoeming of het gedrag van een Turkse onderwijzer. Dat wat de kinderen wordt geleerd en de wijze waarop dat gebeurt, is duidelijk zodanig van belang dat daarmee de bestaande kloven worden geactiveerd dan wel manifest worden. Dat gegeven wordt nog meer van belang als bedacht wordt dat het aantal gevormde Turkse oudercomités tenminste 7 is (...).

De onderzoekers constateren is dat de meeste zelforganisaties niet actief beleidsbeïnvloedend en belangenbehartigend schijnen op te treden. Over het algemeen is men bezig met de eigen organisatie (behoud en functioneren ervan) en met de interne activiteiten van de zelforganisatie. Slechts in enkele gevallen treedt men naar buiten; wanneer subsidie te verwerven is of wanneer anderszins de directe belangen van de zelforganisatie worden aangetast. Beleidsbeïnvloeding en het naar buiten treden in de omringende samenleving is meer het gevolg van acties van de zijde van die omgeving, dan van de minderheidsgroepering zelf. Het reageert meer op datgene wat gebeurt, dan dat de handelingen gebaseerd zijn op een perspectief ten aanzien van de positie van die groep in de (lokale) samenleving» (p. 86–88).

«Slechts in 14 van de onderzochte gemeenten komen zelforganisaties voor van Marokkanen. In alle gevallen betreft dat gemeenten waar meer dan 100 Marokkanen wonen (behalve Barneveld met 116 Marokkanen, maar daar tracht men een TurksMarokkaanse organisatie van de grond te krijgen). In de gemeenten waar minder dan 100 Marokkanen wonen zijn geen minderhedenorganisaties van Marokkanen. Over het algemeen zijn er voor 13 onderzochte gemeenten slechts een of twee zelforganisaties (gemiddeld circa 265 Marokkanen per zelforganisatie) van Marokkanen (mede als gevolg van het kleinere aantal Marokkanen in vergelijking met het aantal Turken). In de gemeente Rotterdam is dit beeld anders: daar zijn er 6 zelforganisaties gerapporteerd voor een totaal van ruim 9 700 Marokkanen. Daardoor wordt het gemiddelde beeld voor de overige gemeenten nogal bijgesteld en worden deze gegevens daarom apart genoemd. De organisatorische kloven die onder Turken spelen, houden Marokkanen veel meer binnenshuis. Slechts in een aantal gevallen is er een specifieke moskeeorganisatie (6 gemeenten) of een specifieke vrouwengroep (2 gemeenten). In sommige gemeenten kwamen wij wel verschillen van mening tegen binnen de Marokkaanse gemeenschap (5 gemeenten); in alle gevallen betrof het een conflict tussen oudere Marokkanen en hun kinderen. Ook hier is de grotere adaptie van de Marokkaanse jongeren aan de Westerse cultuur er de oorzaak van dat ouderen zich maar moeilijk bij het gedrag en de aspiraties van jongeren kunnen neerleggen (zo'n rol van jongeren is niet in overeenstemming met de traditionele cultuur). Jongeren op hun beurt zijn weer, mede als gevolg van die grotere adaptie aan de Westerse cultuur, minder geneigd de positie van ouderen overeenkomstig de cultuur van het moederland te respecteren» (ibidem, p. 88–89).

«Slechts in 13 van de 26 onderzochte gemeenten werden in dit onderzoek zelforganisaties van Surinamers en Antillianen geregistreerd. In gemeenten zonder zelforganisaties van Surinamers en Antillianen is het aantal

Surinamers en Antillianen in de meeste gevallen daarvoor te gering. Opmerkelijk is echter dat in een vijftal gemeenten er geen zelforganisaties van Surinamers en Antillianen zijn, hoewel het absolute aantal Surinamers en Antillianen daartoe, vergeleken met Turken en Marokkanen, wel aanleiding geeft (100 tot 400 Surinamers en Antillianen). Dat leidt tot de these dat Surinamers en Antillianen zich minder snel organiseren dan Turken en Marokkanen. Gemiddeld zijn er over de 13 gemeenten (exclusief Rotterdam), waar zelforganisaties aanwezig zijn, ruim 300 Surinamers en Antillianen geteld. In Rotterdam zijn er op ruim 23 000 Antillianen en Surinamers circa 55 zelforganisaties van Surinamers geteld. Dat bevestigt de these enigermate: voordat Surinamers en Antillianen tot zelforganisatie besluiten is er gemiddeld een relatief groot aantal van deze minderheidsgroep nodig.

Organisatorische kloven binnen de Surinaams-Antilliaanse gemeenschap zijn wel genoemd. De belangrijkste kloof is de etnische «komaf». Creolen, Hindoestanen, Javanen en Antillianen zijn duidelijk verschillende etnische groepen, die alleen bij gebrek aan kennis van Nederlanders op een hoop geveegd kunnen worden. Willen Creolen en Hindoestanen (met Javanen) zich nog wel eens verzoenen en één organisatie oprichten (met name in de gemeenten waar hun aantal beperkt is), het verenigen van Surinamers en Antillianen in één organisatie is een heel wat moeilijker zaak. Want welke gemeenschappelijke belangen bezitten deze bevolkingsgroepen? Wij tellen dan ook maar 2 van zulke organisaties (in beide gevallen betreft het gemeenten waar de afzonderlijke aantallen Surinamers en Antillianen zelforganisatie per etnische groep vrijwel onmogelijk maken)» (ibidem, 89–90).

«Opgemerkt kan worden dat Surinamers en Antillianen waarschijnlijk meer deelnemen aan activiteiten van Nederlandse organisaties dan Turken en Marokkanen. Alleen al het feit dat een taalbarrière niet bestaat, lijkt zo'n situatie te vergemakkelijken. Dat maakt overigens ook waarschijnlijk dat Surinamers en Antillianen zich wat minder snel in zelforganisaties organiseren dan andere etnische groepen, die wat minder entree in de Nederlandse samenleving bezitten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een groot absoluut aantal Surinamers en Antillianen niet altijd gepaard gaat met zelforganisatie en dat het gemiddelde aantal Surinamers en Antillianen per zelforganisatie relatief hoog is. Er bestaat weinig inzicht in de vraag of Surinaamse en Antilliaanse zelforganisaties isolationistisch of emancipatoir functioneren. De indruk bestaat dat zij meer gekenmerkt worden door (trekken van) het emancipatoire perspectief. Vaker dan bij Turken en Marokkanen het geval is treffen Surinaamse dan wel Antilliaanse voorlieden aan in allerlei overlegssituaties. Ook lijken de activiteiten van deze organisaties gericht op het functioneren van de eigen groep in de omringende omgeving» (ibidem, p. 90).

«In de 26 onderzochte gemeenten komen nog de volgende aantallen zelforganisaties voor per minderheidsgroep:

Spanjaarden:	15
Italianen:	5
Molukkers:	22
Joegoslaven	2
Grieken:	2
Viëtnamezen:	1

Behoudens voor de Molukkers betreft het in meerderheid organisaties die een sterk recreatief karakter bezitten, op z'n hoogst enige taalcursussen

organiseren en het behoud van de eigen cultuur bevorderen. Daarbij kan men zich de vraag stellen of in historisch opzicht deze organisaties hebben bijgedragen aan de emancipatie van de verschillende nationaliteiten. Als men de Molukkers buiten beschouwing laat, dan moet de conclusie luiden dat dat waarschijnlijk slechts in zeer beperkte mate het geval is geweest. Zo lijkt de integratie van Italianen meer het gevolg van gemengde huwelijken met Nederlandse vrouwen dan van een andere factor. En de vraag moet gesteld worden of Spanjaarden niet in zodanig grote mate zijn geïntegreerd in de Nederlandse samenleving, dat zelforganisatie meer een vorm is van het streven naar cultuurbehoud, dan dat het te maken heeft met de emancipatie van die groep zelve. Wellicht kan men over Joegoslaven en Grieken hetzelfde zeggen («ibidem, p. 90–91).

Overigens merken de onderzoekers op dat «de zelforganisaties slechts in uitzonderingsgevallen meer functies vervullen dan recreatieve of culturele. Het zijn over het algemeen recreatieve activiteiten voor jongeren, nationale feesten, handwerken voor vrouwen etc, die worden uitgevoerd» (ibidem, p.138)

Activiteiten van «brede» zelforganisaties op lokaal niveau

Uit het onderzoek van het Ministerie van WVC blijkt dat bij de Turkse en Marokkaanse zelforganisaties identiteitsgerichte activiteiten (in de vorm van sociaal-culturele activiteiten en religie) domineert, en instrumentele activiteiten een ondergeschikte plaats innemen (zie onderstaande tabel, gebaseerd op gegevens uit De Graaf, 1985) .

Tabel: Voornaamste activiteiten Turkse en Marokkaanse zelforganisaties

	Turkse zelf-organisaties	Marokkaanse zelforganisaties
Sociaal-culturele activiteiten	45%	49%
Religie	23%	24%
Belangenbehartiging	15%	12%

De meeste lokale Turkse (73%) en Marokkaanse (82%) zelforganisaties zijn geen lid van een landelijke organisatie.

De Graaf (1985) heeft verder onderzoek gedaan naar activiteiten van Turkse organisaties in zes Brabantse steden en alle Turkse en Marokkaanse organisaties in Rotterdam. Uit dit onderzoek blijkt dat er – op één uitzondering na – geen enkele lokale Turkse en Marokkaanse zelforganisaties zich bezighoudt met belangenbehartiging. Bijna allemaal vervullen zij de functie van identiteitsgerichte activiteiten in de vorm van een toevluchtsfunctie of vrije tijdsbesteding (p.73). Met toevluchtsfunctie wordt door de Graaf «de psychologische betekenis aangeduid, die een organisatie kan hebben voor de leden: de koestering van de groep, een vertrouwde omgeving met gelijk gestemd/-geaarde mensen, solidariteit, onderlinge geestelijke steun en gezelligheid» (Ibidem, p. 8).

De Graaf concludeert dat de islamitische verenigingen zowel lokaal integratietegenwerkend (Brabant) als integratiebevorderend (Rotterdam) kunnen zijn voor hun achterban.

In Brabant hebben met name de moskeeverenigingen de integratie van hun achterban niet bevorderd; integendeel, in nogal wat gevallen hadden ze een isolerend effect: «In Brabant is de invloed van de islamitische verenigingen op de islamieten ter plaatse groot. Deze verenigingen hebben daarbij een conservatief stempel. Zij vragen van de moslims zoveel mogelijk de oude (religieuze) tradities te behouden, ook wanneer deze botsen met Nederlandse gewoontes. Deze houding van de moskeeverenigingen heeft mogelijk een negatieve uitwerking op de participatie van de islamieten die op een gelijkwaardige wijze als de Nederlanders aan het plaatselijk leven willen deelnemen: vrouwen worden gehinderd deel te nemen aan cursussen Nederlands of alfabetisering; bovendien worden zij sterk aangeraden binnen te blijven in de eigen (huiselijke) kring jongens worden gehinderd zelfstandig hun weg te zoeken in de plaatselijke samenleving Turkse mannen worden gestimuleerd bepaalde gewoontes uit Turkije te handhaven onder verwijzing naar de Islam Aan de andere kant is er ook in Brabant de invloed van de Landelijke federatie die deze verenigingen overkoepelt. Deze Federatie heeft een «liberaal» standpunt over de handhaving van de traditionele religieuze gewoontes. Voor zo ver mogelijk dient de moslim zich aan te passen aan de Nederlandse samenleving, zolang het gaat om zaken die niet essentieel zijn voor de uitoefening van het islamitisch geloof» (Ibidem, p 49-50).

In Rotterdam, zo concludeert de Graaf (1985) is de «liberale» stroming juist sterk aanwezig. Daar zou men juist willen stimuleren dat vrouwen deelnemen aan het Nederlandse onderwijs. (...) De Federatie en de aangesloten Rotterdamse moskeeverenigingen streven naar een aan de (gelovige) Nederlanders gelijkwaardige positie van gelovige moslims in Nederland. Deze beperking tot de religieuze aspecten maken zij echter zelf niet. Zij zeggen zich in te spannen voor alle Turken op alle gebieden» (Ibidem, p. 50).

Dit onderzoeksresultaat van De Graaf wordt bevestigd in een nota van de gemeente Rotterdam: «Een hoopgevende ontwikkeling is dat de meer traditionele migrantenorganisaties waarvan de organisatiegrondslag op de religie berust, steeds meer maatschappelijk actief beginnen te worden. Kwesties op het gebied van huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, scholing en werkgelegenheid, krijgen bij deze groeperingen steeds meer aandacht» (Gemeente Rotterdam, 1991: 21).

3.4 Tussenbalans

De Graaf (1985) plaatst een belangrijke kanttekening bij het begrip zelforganisatie waar het zelforganisaties van migranten betreft: «In dit rapport wordt steeds gesproken over «organisaties» ook in die gevallen waar het in werkelijkheid vooral gaat om een groepje mensen die in informeel verband bij elkaar komen, onderling verbonden door vriendschap, familiebanden, plek van herkomst en/of taal. Naar buiten toe presenteert zo'n groep zich als een «organisatie» in de formele zin des woords omdat dat van hen verwacht of gevraagd wordt. (...) Desondanks kan men zo'n groep niet zonder meer vergelijken met de gemiddelde Nederlandse organisatie. Beter kan men een vergelijking maken met informele Nederlandse gezelligheidsverenigingen die bij elkaar komen vanwege een gemeenschappelijke hobby of religie of leeftijdsgroep en dergelijke, maar vooral vanwege de gezelligheid. Zo'n Nederlandse groep mensen hoeft zich daarom nog geen organisatie te noemen of te voelen. Ze hebben ook geen reden om zich als een formele organisatie met bestuur en leden te profileren, zolang ze een plek hebben om bij elkaar te komen en de benodigde spullen en geld voor de huur. Integendeel, een

formalisering van een dergelijke informele situatie brengt vaak allerlei extra inspanningen met zich mee. De vergelijkbare groepen buitenlanders hebben vaak wel redenen om zich als een formele organisatie te presenteren, bijvoorbeeld omdat men een overheidssubsidie nodig heeft, of omdat men geld dat er door de leden ingestopt is, moet beheren» (Ibidem, p 59–60).

Een brede invulling van hun rol, met zowel instrumentele als identiteitsgerichte activiteiten van zelforganisaties van minderheden sluit aan op het overheidsbeleid waarin de ontwikkeling van een inspraakcultuur naast ruimte bieden voor de ontwikkeling van «eigen» cultuur, religie en taal centraal staat. Zo'n brede invulling komen we echter niet overal tegen.

In de jaren tachtig stelt een deel van de zelforganisaties zich «isolationistisch» op, naast een ander deel van de zelforganisaties dat zich «integreerend» en «integratiebevorderend» opstelt. Zo vatten de VNG-onderzoekers hun conclusies ten aanzien van de lokale zelforganisaties als volgt samen (Horeman e.a., 1985: 91):

1. Hoewel Turken en Marokkanen een tegengesteld organisatiepatroon vertonen (versnippering t.o.v. eenheid, beide in relatieve zin), het resultaat van die verschillende patronen is hetzelfde: de zelforganisaties treden in grote mate (...) isolationistisch op. Op gemeentelijk niveau zal men in de beleidsvorming dan ook weinig hebben aan de meeste Turkse en Marokkaanse zelforganisaties. Zij zijn simpelweg niet gericht op de beïnvloeding van de omgeving en dus niet van het gemeentelijk beleid. De eigen organisatie en het functioneren daarvan staan voorop.
2. Surinamers en Antillianen vertonen een meer op de Nederlandse samenleving gericht organisatiepatroon. Opvallend is dat de organisatorische kloven, die in meer of mindere mate gelden voor Turken en Marokkanen, voor Surinamers en Antillianen geen geldigheid bezitten.

De Graaf (1985) concludeert dat islamitische verenigingen bij Turkse en Marokkaanse zelforganisaties zowel «integratietegenwerkend» als «integratiebevorderend» kunnen zijn voor hun achterban.

De rijksoverheid heeft een duidelijke sturende rol gehad zowel bij de ontwikkeling van de advies- en overlegstructuur als bij de subsidiëring van zelforganisaties in het kader van het ruimte bieden voor de ontwikkeling van «eigen» cultuur en taal. Zo rekent de Rijksregeling Welzijn Minderheden tot subsidiabele activiteiten: opvang; introductie en maatschappelijke oriëntatie; emancipatie, participatie en cultuurverbetering; relatieverbetering; belangenbehartiging.

De aandacht in de Rijksregeling Welzijn Minderheden voor de specifieke positie van doelgroepen als vrouwen en jongeren vertaalt zich in de wijze waarop minderheden zich organiseren. In de overzichtstudies van Horeman e.a. (1985) en de Graaf (1985) vinden we steeds aparte organisaties voor jongeren en vrouwen.

De schaarse onderzoeksgegevens over het lokaal beleid in deze periode laten zien dat op het beleidsterrein van de zelforganisaties het politieke discours van de rijksoverheid door de gemeentelijke overheid in grote lijnen wordt overgenomen. Overigens sluit dit niet uit dat dit in de beleidspraktijk tot verschillende opstellingen van gemeenten kan leiden ten opzichte van met name religieuze zelforganisaties.

4 DE JAREN NEGENTIG

4.1 Integratiebeleid

Het beleid van de rijksoverheid

Om te kunnen slagen dient het overheidsbeleid in veel gevallen mede te worden gedragen door de mensen om wie het gaat en door hun organisaties, in het bijzonder ook door minderhedenorganisaties, aldus de Nota Integratie in het perspectief van immigratie (2001).

In de Memorie van Toelichting op de Wet Overleg Minderheden (1997) wordt de wettelijke grondslag van een landelijke inspraakstructuur als volgt vanuit het vigerende integratiebeleid beargumenteerd. De dilemma's van de multiculturele samenleving zijn ook in de komende jaren indringend en complex. Het kabinet acht een vorm van gestructureerd overleg met leden van etnische groepen van vitaal belang. Volwaardig burgerschap van minderheden houdt onder meer participatie van deze groepen aan de beleidsvorming in, waarbij het feit dat er reeds gestructureerde contacten bestaan niet licht kan worden overschat. Meer dan ooit geldt dat, zoals reeds in de Ontwerp-minderhedennota van 1981 werd vastgesteld, het beleid dat de overheid ten aanzien van minderheidsgroepen in de samenleving wil voeren geen kans van slagen heeft wanneer het geen weerklank vindt bij de ingezetenen waar het zich mede opricht. Uitgangspunt van het integratiebeleid is de wisselwerking tussen de samenleving die minderheden opneemt en de minderheden zelf. Beide zullen moeten geven en nemen en dit vraagt om een goede afstemming en een breed draagvlak. De bestuurlijke uitdaging zal zijn om bij de politieke besluitvorming ook de meningen van minderheden mee te laten wegen. Als coördinerend Minister voor het integratiebeleid is het van belang om met minderheden over beleidsvoornemens te overleggen. In dit overleg zullen beleidsvoornemens die in voorbereiding zijn, kunnen worden besproken en kunnen minderheden ook hun visie ontvouwen over onderwerpen die zij van belang achten voor de ontplooiing van een harmonieuze multiculturele samenleving. Zowel minderheden als het kabinet hechten aan het overleg. Het voorziet in de fundamentele behoefte van leden van minderheidsgroepen om overleg te plegen over ontwikkelingen die hun positie in de Nederlandse samenleving beïnvloeden. Voor dit overleg bestaat geen adequaat alternatief. Het overleg draagt bij tot de versterking van de participatie van minderheidsgroepen die op verschillende niveaus nog onvoldoende zijn vertegenwoordigd en daardoor minder mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen. Voorts heeft in de afgelopen periode bij gespannen situaties het overleg zijn vruchten afgeworpen. Bovendien geeft het overleg mede gestalte aan hun burgerschap. Het overleg met minderheden heeft vier functies, te weten een antennefunctie, een kwaliteitsfunctie, een functie in de verbreding van het maatschappelijk draagvlak van het gevoerde beleid en een kanaliseringfunctie. Het overleg zal een antennefunctie vervullen in de zin dat het kabinet door het overleg beter inzicht krijgt in de opvattingen van minderheden. Het overleg geeft structureel signalen af over de gevoelens en de ontwikkelingen binnen de minderheidsgemeenschappen. Hiermee kan het kabinet rekening houden bij het nemen van beslissingen. Op deze wijze wordt zo veel mogelijk vermeden dat beleid wordt ontwikkeld dat weinig of geen weerklank vindt bij minderheden. In de tweede plaats kan dit overleg een verbetering van de kwaliteit van het gevoerde beleid bewerkstelligen doordat bij een vruchtbare dialoog met minderheden het kabinet gewezen kan worden op hiaten in het huidige beleid dan wel op onvoorziene effecten van beleid.

Voorts kan dit overleg bijdragen tot verbreding van het maatschappelijk draagvlak doordat de indringende dilemma's van de multiculturele samenleving besproken kunnen worden met personen die het vertrouwen genieten van de doelgroepen van het integratiebeleid. Tenslotte stelt het overleg het kabinet in staat om op cruciale momenten snel in dialoog te treden met minderheden, zoals in het verleden ten tijde van de Golfcrisis en meer recent de Molukse rellen in Den Haag en de oprichting van het Koerdisch parlement en in situaties zoals die nu aan de orde zijn. Gezien het hierboven geschetste politieke belang van het Integratiebeleid, het structurele karakter van het overleg, de gerealiseerde ontvlechting van advies en overleg, en de bovengenoemde vier vitale functies van het overleg, heeft de regering ervoor gekozen voor te stellen het overleg met minderheden een wettelijke grondslag te geven. Met een wet op het overleg met minderheden kan een voorbeeldfunctie vervuld worden naar de andere overheden. Ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet dient het gemeentebestuur in gemeenten waar minderheidsgroepen wonen, voorwaarden te scheppen dat ook deze minderheidsgroepen reële inspraakmogelijkheden worden geboden ten aanzien van beleidsvoornemens die hen raken.

De visie van het kabinet op het belang van zelforganisaties wordt als volgt verwoord in de Notitie «Met vereende kracht» (TK 26 815, nr 2, 1999): «Maatschappelijke noden en behoeften van burgers manifesteren zich het meest prominent dicht bij huis of in iets wijder verband in de eigen woonplaats. Om die reden wordt meestal op lokaal niveau de kiem gelegd voor organisatievorming onder burgers. Dat geldt evenzeer voor minderheden als voor autochtonen. Evenals bij vrijwilligersorganisaties van autochtone bevolkingsgroepen gaat het erom dat burgers, in dit geval vanuit etnische minderheden, in georganiseerd verband vorm geven aan hun eigen maatschappelijk leven. Deze organisatievorming acht de staatssecretaris zeer belangrijk in het licht van de gewenste participatie van etnische groepen in Nederland. Het belang van lokale zelforganisaties van minderheden wordt ook benadrukt in het advies «Integratie in Perspectief» van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). In zijn reactie en in de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» heeft het Kabinet dit pleidooi onderschreven. Kernbegrip is hier «burgerschap». Integratie van etnische minderheden moet leiden tot volwaardig burgerschap van de leden van deze groeperingen. Dit betekent niet alleen de realisatie voor leden van etnische minderheden van sociaal-economische en politiek-juridische gelijkheid, maar ook dat zij actief vorm en inhoud kunnen geven aan de samenleving. Van etnische minderheden mag niet alleen een actieve sociaal-economische en politieke participatie worden verwacht maar tevens dat zij zich verantwoordelijk weten voor de gemeenschap in brede zin. Leden van etnische minderheidsgroeperingen moeten als alle burgers daarom ook hun verantwoordelijkheid nemen voor hun directe naasten, hun hulpbehoevende medeburgers, de buurt waarin zij leven, de schoolloopbaan van hun kinderen, de kwaliteit van de openbare ruimte, et cetera. Vanuit deze optiek bezien kunnen de eigen organisaties voor de leden van hun groep het voertuig zijn voor actieve participatie en betrokkenheid, zowel voor de eigen groep als voor de gemeenschap als geheel. Het Kabinet heeft in zijn reactie daarom de aanbeveling van de RMO ondersteund om de nadruk te leggen bij de ontwikkeling van plaatselijke initiatieven en organisaties. Daar komen burgers en organisaties immers dicht bij elkaar en worden behoeften en noden het duidelijkst zichtbaar. Dit hoeft nog niet te betekenen dat die noden en behoeften door een ieder op dezelfde wijze worden ervaren of gevoeld. Juist op het lokale niveau komt de diversiteit in onze samen-

leving in alle toonaarden tot uitdrukking. Het kan gaan om samen problemen op te lossen, maar ook omdat men elkaar regelmatig wil ontmoeten om zo elkaar steun te kunnen geven. De concrete behoefte van de burger dient daarom leidend te zijn voor het inhoudelijke veld waartoe men zich organiseert. Of het hierbij nu om sport en recreatie gaat of om de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs van hun kinderen doet dan niet zo ter zake. Dit leidt tot de volgende beleidsdoelstelling: het versterken van de eigen kracht van organisaties van etnische minderheden. Dit vanuit de visie, dat het ontstaan en bestaan van sterke organisaties van etnische minderheden een belangrijke bijdrage kan leveren aan de participatie van deze groepen in de samenleving».

In de Nota Integratie in het perspectief van Immigratie (2001) wordt nogmaals benadrukt dat het zwaartepunt van het integratiebeleid gelegen is op het plaatselijke niveau. «Daar vindt interactie en ontmoeting plaats tussen een diversiteit van individuen en groepen. De gemeentelijke overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid de multi-etnische samenleving concreet vorm te geven. (...) De coördinatie van het integratiebeleid op rijksniveau blijft noodzakelijk blijft om samenhang en samenwerking op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten en doelstellingen te bewerkstelligen. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid staat daarbij als coördinerende bewindspersoon in het bijzonder in voor de gemeenschappelijk gedragen hoofdlijnen van het integratiebeleid en voor de functionele, interministeriële samenwerking. Kortweg is zijn taak te omschrijven als het bevorderen van beleidscontinuïteit, het initiëren van nieuwe benaderingen, het stimuleren van de effectiviteit van de beleidsinzet en het afremmen van deviante ontwikkelingen. Hij neemt daarbij geen inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid over van zijn collega's. De coördinatie door de minister zal zich ook richten tot provinciale en gemeentelijke medeoverheden, uiteraard met respect voor de onderscheiden verantwoordelijkheden. Hij doet dit niet om hun taken aan zich te trekken, maar om de gemeentebesturen in een reële vorm van partnerschap terzijde te staan. Dit geldt in het bijzonder bij de aanpak van gecompliceerde problemen en daar waar interbestuurlijke of intergemeentelijke uitwisseling van ervaringen de kwaliteit van het beleid ten goede zal komen. Het werk van de Task Force Inburgering is naar het oordeel van het kabinet een goed voorbeeld van ondersteuning van gemeentelijke verantwoordelijkheid. Ook is te vermelden dat het kabinet bijdraagt aan gemeentelijke projecten die zich richten op bevordering van ontmoeting en dialoog op wijk- en buurtniveau».

Beleid van lokale overheden

In het onderzoek naar de institutionalisering van de islam in de gemeenten Rotterdam en Utrecht constateren Rath e.a. (1996) dat de gemeentelijke overheid de spil is waar alles om draait: «Zij verleende wel of niet subsidie aan Islamitische organisaties, erkende hen wel of niet als politieke gesprekspartners, nam Islamitische scholen wel of niet op in het plan van scholen, en ondersteunde de vestiging van moskeeën wel of niet financieel. In een aantal gevallen hebben de gemeenten zich buitengewoon actief opgesteld, zij het met uiteenlopende oogmerken» (p.179).

In een onderzoek naar zelforganisaties van migranten heeft Van Daal (2002) het integratiebeleid van een aantal gemeenten in de provincie Zuid-Holland onderzocht en komt tot de volgende bevindingen. Vanaf 1998 heeft de gemeente *Den Haag* – in dialoog met andere partijen – verschillende nota's uitgebracht over het integratiebeleid. De gemeente

wil bevorderen dat algemene organisaties zich meer richten op behoeften van verschillende doelgroepen. Zelforganisaties worden een belangrijke functie toegedicht waar het gaat om ontmoeting als samenbindende factor voor en brug naar de individuele migrant en culturele innovatie. Daarom faciliteert de gemeente zelforganisaties, onder meer door het aanbieden van ruimte. In principe kunnen zelforganisaties gebruik maken van gemeentelijke regelingen voor ofwel sociaal-cultureel vrijwilligerswerk ofwel bewonersorganisaties. Daarnaast bestaan er tijdelijke regelingen en wordt in het kader van projecten ondersteuning geboden. De gemeente *Leiden* voert geen specifiek migrantenbeleid, maar een algemeen achterstandsbeleid. Vanuit het achterstandsbeleid zouden algemene instellingen zich in moeten zetten voor individuen en groepen in een achterstandssituatie.

In de gemeente *Katwijk* wonen relatief weinig allochtonen en vluchtelingen. De oprichting van zelforganisaties van allochtonen en vluchtelingen wordt gestimuleerd sinds het begin van de jaren negentig. Inmiddels zijn organisaties opgericht binnen de drie voornaamste gemeenschappen van allochtonen. Ieder van de groepen heeft een ruimte in een gebouw van het welzijnswerk ter beschikking gekregen. De gemeente biedt zelforganisaties subsidie voor vormende activiteiten. Er wordt «gedoogd» dat er in de ruimte die beschikbaar is gesteld ook geboden wordt. Men heeft als uitgangspunt dat mensen eerder integreren wanneer ze een eigen identiteit ontwikkelen, en dat ze door de eigen taal te beheersen gemakkelijker Nederlands leren.

De gemeente *Zoetermeer* heeft in 1996 een strategische beleidsnota «Kleurrijk multicultureel Zoetermeer» opgesteld. De gemeente wil voorwaarden scheppen voor integratie van mensen met verschillende culturele achtergronden in de stad. Beleid ten aanzien van allochtonen is facetbeleid. Allochtonen worden geacht zoveel mogelijk gebruik te maken van algemene voorzieningen en instellingen. Het streven is dat algemene instellingen geen drempels opwerpen bij het aanbieden van hun activiteiten, en zich actief en uitnodigend opstellen om te bewerkstelligen dat ook allochtonen van hun dienstverlening gebruikmaken. Dit verloopt tot nu toe niet zoals gewenst. Allochtonen maken weinig tot geen gebruik van de vele welzijnsinstellingen en hun beschikbare middelen.

De gemeente *Delft* wil met haar integratiebeleid: «personen de gelegenheid geven hun cultuur voluit te beleven, de uitwisseling en dialoog tussen culturen bevorderen, en mensen de kansen bieden op werk op eigen niveau, scholing, onderwijs, een passende woonsituatie, zorg, en participatie in de breedste zin van het woord. Daarbij wordt vertrouwd op de eigen kracht en de voorkeuren van personen en groepen, waarbij de gemeente een actief ondersteunende rol wil spelen».

Poppelaars (2003) heeft het gemeentelijk beleid in Utrecht en Den Haag onderzocht. In de notie zelforganisaties van de gemeente *Utrecht* werd in 1991 geconstateerd dat het in de praktijk gegroeide systeem te weinig flexibel was, met name ten aanzien van nieuwe groepen migranten. De migrantenorganisaties zijn volgens de gemeente Utrecht op dat moment te veel naar binnen gericht, werken te weinig onderling samen en zijn te weinig gericht op de rest van de Nederlandse samenleving. Volgens het Plan van Aanpak hebben de diverse subculturen in de stad ieder hun eigen specifieke codes, waaraan individuen voor een belangrijk deel hun eigen identiteit ontleen. Deze subculturen hebben volgens de gemeente Utrecht grote invloed op de maatschappelijke participatie van individuen. De gemeente Utrecht hecht een groot belang aan deze subculturen voor de multiculturele stad. «Emancipatie in eigen kring» past volgens de gemeente dan ook binnen het interculturalisatiebeleid. En het beleid zal

dan ook niet gericht zijn op het verkleinen van verschillen, maar op het respecteren en (leren) hanteren ervan. De emancipatie van subculturen dient de integratie namelijk te bevorderen. Enerzijds wil de gemeente Utrecht af van het stigmatiserende minderhedenbeleid gericht op specifieke etnische groepen. Anderzijds legt de gemeente in haar nieuw voorgesteld beleid de nadruk op diverse subculturen en de waarde van deze afzonderlijke (etnische) groepen voor de individuele immigrant. Het respecteren van deze diverse subculturen past niet alleen bijeen zogenaamde verzuilingstraditie en corporatistische overlegstructuur, maar sluit ook naadloos aan bij het multiculturele gedachtegoed. In 2003 wordt ervoor gekozen om in het subsidiebeleid de omslag te maken naar projectsubsidies. De migrantenorganisaties kunnen twee keer per jaar een subsidieaanvraag indienen voor bedragen boven 2500 euro. Alle subsidieaanvragen worden dan naast elkaar gelegd en dan wordt besloten welke aanvragen gehonoreerd worden. Aanvragen onder dit bedrag kunnen het hele jaar ingediend worden. Om voor subsidie in aanmerking te komen moeten ze een tijdelijk karakter hebben (maximaal drie jaar) en gericht zijn op de stad Utrecht. Daarnaast moeten ze een bijdrage leveren op twee of meer van de volgende terreinen: kadervorming (projecten gericht op versterking van bestuurlijke vaardigheden van migranten en die zo de vitaliteit van de organisaties bevorderen); informatievoorziening (projecten gericht op de informatieoverdracht naar de eigen achterban); emancipatie (projecten gericht op versterking van migrantenorganisaties van binnen uit); interculturalisatie (projecten die uitwisseling tussen verschillende culturen bevorderen) en cultuurbeleving en ontmoeting (projecten die de oorspronkelijke ontmoetingsfunctie inhoud geven) (p.52). De projectsubsidies bestaan dan globaal genomen uit drie componenten: geld voor een ruimte, geld voor personele ondersteuning en geld voor de activiteiten zelf. In 2003 hebben 51 van de 75 lokale migrantenorganisaties subsidie van de gemeente Utrecht toegezegd gekregen. De gemeentelijke Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling is verantwoordelijke voor het beleidsproces met betrekking tot migrantenorganisaties (p.41).

In de jaren negentig werd het takenpakket van de migrantenorganisaties in *Den Haag* beperkt tot het beleven en uitdragen van de eigen cultuur, informeren van de achterban over de Nederlandse samenleving en het ondersteunen van algemene instellingen bij het toesnijden van hun aanbod op specifieke wensen en behoeften van migranten. In de periode 2002–2006 vormen emancipatie, interculturalisatie en diversiteit de drie sporen binnen het integratiebeleid. Het spoor emancipatie is gericht op het bevorderen van de maatschappelijke redzaamheid en de sociaal-economische zelfstandigheid van migranten, het wegnemen van factoren die dit belemmeren en het voorkomen en bestrijden van randgroep-problematiek. In het spoor interculturalisatie staan ontmoeting, dialoog en samenwerking tussen verschillende bevolkingsgroepen centraal. Onder interculturalisatie wordt mede het geheel van activiteiten verstaan dat erop gericht is algemene instellingen en instituties in Den Haag voor migranten toegankelijk en effectief te maken. Het spoor diversiteit is erop gericht de culturele verscheidenheid in Den Haag op een evenwichtige wijze zichtbaar te maken in het uiterlijk van de stad en het aanbod van culturele voorzieningen (...). Binnen het spoor interculturalisatie wordt het accent gelegd op een ander beleid voor migrantenorganisaties. Dit beleid zal niet de instandhouding centraal stellen maar de activiteiten die door de migrantenorganisaties worden uitgevoerd (63). Naast startsubsidies en projectsubsidies vallen migrantenorganisaties onder de algemene regeling voor sociaal-cultureel vrijwilligerswerk. Hierbij worden geen specifieke integratiebevorderende functies aan migrantenorganisaties

verplicht gesteld voor het verkrijgen van subsidies. De herijkingsnota daarentegen stelt dat «migrantenorganisaties een bindende functie hebben en daarom ondersteuning verdienen». Op politiek niveau en bij de beleidsvorming wordt nog steeds een integratiebevorderende functie aan migrantenorganisaties toegekend. Bij de implementatie van het beleid, de vaststelling van subsidiecriteria en toekenning van subsidies zien we deze integratiebevorderende functie niet meer terug. In de gemeente Den Haag ontvangen in 2003 ongeveer 65 migrantenorganisaties een subsidie van de gemeente. Het subsidiebeleid met betrekking tot deze migrantenorganisaties valt onder de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.

4.2 Beleidsinstrumentarium

Subsidie ten behoeve van een landelijke inspraakstructuur

Na een positieve evaluatie in 1988 van de LAO-structuur stemde het kabinet en de Tweede Kamer in met de voorbereiding van een wettelijke grondslag van de LAO (Kamerstukken II 1989/90, 16 102, nr. 167). Met het wetsvoorstel Wet Adviesorganen Minderhedenbeleid (Kamerstukken II 1991/92, 22 361, nrs 1–2) werd voorgesteld te komen tot bij wet ingestelde adviesorganen minderhedenbeleid. Stond in de jaren tachtig het spanningsveld tussen de emancipatoire en bestuurlijke benadering centraal, in de eerste helft van de jaren negentig ging het vooral om de ontvlechting van de advies- en overlegcomponent van de LAO.

In de Tweede Kamer rezen vanwege de beoogde ontvlechting van advisering en overleg bezwaren tegen het in het wetsvoorstel opgenomen wetsartikel over de overlegvergadering. Bevreesd werd voor een ongewenste vermenging van enerzijds belangenbehartiging en anderzijds advisering. Bij amendement van het lid Groenman (Kamerstukken II 1993/94, 22 361, nr. 10) van 17 februari 1994 verviel het in het wetsvoorstel opgenomen wetsartikel over de overlegvergadering, omdat in een wetsvoorstel dat adviesorganen instelt geen plaats is voor een regeling van het overleg. Met de inwerkingtreding van de Wet Adviesorganen Minderhedenbeleid (WAM) per 21 september 1994 vindt de schriftelijke advisering in het kader van de LAO plaats door de bij wet ingestelde adviesorganen minderhedenbeleid.

Voor de LAO-structuur heeft dit tot consequentie dat er een grotere scheiding is aangebracht tussen de advies- en overlegcomponent. De advisering vindt plaats door de adviesorganen en het overleg vindt plaats met representatieve samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen. De nieuwe LAO-structuur per 21 september 1994 bestaat uit:

- a. advisering door adviesorganen minderhedenbeleid;
- b. overleg van een kabinetsdelegatie onder voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken met representatieve samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen.

Hierbij tekent de Minister aan dat gezien de herstructurering van het adviesstelsel de adviesorganen minderhedenbeleid per 1 januari 1997 zullen worden opgeheven. Het streven van het kabinet is te komen tot een evenredige aanwezigheid van leden van minderheden in adviesorganen. Korthedshalve verwijst de minister in dit verband naar de vierde voortgangsrapportage inzake de herziening adviesstelsel van 8 november 1995 (Kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 14, pag. 10) en naar artikel 12, derde lid, van het voorstel voor de Kaderwet adviescolleges (Kamerstukken I 1995/96, 24 503, nr. 235).

De belangrijkste artikelen van de Regeling van het overleg over de integratie van minderheden (Wet overleg minderhedenbeleid) luiden als volgt

- Artikel 1: In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a. Onze Minister: Onze Minister van Binnenlandse Zaken;
 - b. minderheidsgroep: een door Onze Minister aangewezen doelgroep van het integratiebeleid;
 - c. samenwerkingsverband: een door Onze Minister toegelaten stichting die in gevolge haar statuten tot doel heeft de belangen te behartigen van een minderheidsgroep of te onderscheiden minderheidsgroepen en die representatief is voor die groep of groepen.
- Artikel 2: Over beleidsvoornemens ten aanzien van de integratie van minderheden en over ontwikkelingen die voor minderheden van belang zijn met het oog op het te voeren integratiebeleid wordt door of namens Onze Minister en, waar daartoe aanleiding bestaat mede door of namens Onze Ministers wie het mede aangaat, tenminste drie keer per jaar overleg gevoerd met de tot het Landelijk overleg minderheden toegelaten samenwerkingsverbanden.
- Artikel 6: Onze Minister kan aan de samenwerkingsverbanden en aan een door deze samenwerkingsverbanden, of door een aantal van deze samenwerkingsverbanden, gezamenlijk opgerichte rechtspersoon subsidie verstrekken. Doel van de in het eerste lid bedoelde subsidie is het in staat stellen van de samenwerkingsverbanden dan wel van de rechtspersoon coördinerend en voorwaarden scheppend werkzaam te zijn ten behoeve van het in artikel 2 bedoelde overleg.

Het kabinet acht het van belang dat een samenwerkingsverband de instemming geniet van brede lagen van zijn achterban. Gelet hierop zal de Minister van Binnenlandse Zaken bij de aanwijzing de representativiteit van zo'n samenwerkingsverband, voor zover noodzakelijk, toetsen. Daarbij zullen onder meer de volgende elementen een rol spelen:

- het samenwerkingsverband representeert de voornaamste landelijke stromingen binnen de doelgroep;
- de aandacht en de werkzaamheden van het samenwerkingsverband zijn gericht op relevante beleidssectoren zoals onderwijs, arbeid, huisvesting, gezondheidszorg en welzijn;
- ook de bijzondere categorieën binnen de doelgroep hebben de aandacht van het samenwerkingsverband.

In het overleg kunnen op initiatief van elk der participanten onderwerpen worden aangesneden die van belang zijn voor de integratie van minderheden. De besprekingen hebben overigens geen besluitvormend karakter maar zijn bedoeld om conform de in het algemene deel van deze toelichting omschreven functies van het overleg inzicht te verkrijgen in de opvattingen van de verschillende participanten. Het overleg met de vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden vindt op een dusdanig tijdstip plaats dat er nog geen finale beslissing is genomen door de regering. Aldus kan de regering bij de vaststelling van haar beleid rekening houden met de opvattingen van minderheden ter zake. Het is niet de bedoeling om hiermee een overlegverplichting in het leven te roepen over alle onderwerpen die van belang zijn voor het Integratiebeleid. Het kabinet neemt zich voor om daar waar dat mogelijk is de beleidsvoornemens die van belang zijn voor het Integratiebeleid minderheden te bespreken met de samenwerkingsverbanden.

Het overleg heeft, conform de gangbare praktijk, een overwegend politiek karakter. Voor het overleg worden voorlopige standpunten van de regering geagendeerd. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat ambtelijke stukken worden geagendeerd. Aan de besprekingen zal van de zijde van het kabinet in de regel de Minister van Binnenlandse Zaken, als voorzitter, deelnemen. Indien onderwerpen aan de orde zijn waar andere bewindspersonen eerstverantwoordelijk voor zijn, zullen zij, zoals thans gebruikelijk is, eveneens aan het overleg deelnemen. De Minister van Binnenlandse Zaken en de andere bewindspersonen zullen zich slechts in uitzonderingsgevallen ambtelijk laten vertegenwoordigen.

Het Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid (LAO) wordt omgedoopt tot het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). De volgende zeven samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen worden tot het LOM toegelaten:

- Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT)
- Overlegpartner Rijksoverheid Zuid Europese Gemeenschappen (LIZE)
- Landelijk Overleg Welzijn Molukkers (LOWM) Surinaams Inspraakorgaan (SIO)
- Stichting Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON)
- Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCAN)
- Inspraakorgaan Turken (IOT)

Ten aanzien van de adviserende functie van de landelijke zelforganisaties van migranten is de volgende passage uit de Nota Integratie in het perspectief van immigratie (2001) relevant: «Per 1 januari 1997 zijn met de herstructurering van het adviesstelsel de adviesorganen voor het minderhedenbeleid, zoals zij op basis van de Wet adviesorganen minderhedenbeleid uit 1994 in het leven waren geroepen, opgeheven. In de Kaderwet adviescolleges is gesteld dat bij de samenstelling van adviesorganen wordt gestreefd naar een evenredige deelname van personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Met de opheffing van de adviesorganen minderhedenbeleid als gevolg van de herstructurering van het adviesstelsel, is de advisering over het integratiebeleid een integraal onderdeel geworden van de algemene, departementaal gerichte, adviesorganen die met deze herstructurering zijn ingesteld. De Onderwijsraad adviseert bijvoorbeeld over integratievraagstukken in het onderwijs. Maatschappelijk doen zich ontwikkelingen voor die van belang zijn voor de externe advisering over het integratiebeleid en de overlegstructuur met minderheden. De situatie tussen en binnen de minderheidsgroepen is geschakeerder geworden en er dienen zich etnische groepen aan die niet in het LOM zijn vertegenwoordigd, zoals Ghanezen, Chinezen, Pakistanen en Palestijnen. In het Algemeen Overleg van 30 augustus 2000 over de maatschappelijke positie van Chinezen in Nederland heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid te kennen gegeven de doelgroepen van het integratiebeleid te heroverwegen en een representatief samenwerkingsverband van Chinezen als waarnemer toe te laten tot het LOM» (p. 29).

Subsidiëring van activiteiten en ondersteuning van zelforganisaties

Landelijke subsidieregeling

In de notitie «Met vereende kracht» (TK 26 815, nr 2, 1999) heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de relevantie aangegeven van krachtige, eigen organisaties van etnische groepen, die zich verantwoordelijk weten voor hun directe naasten en de omgeving waarin zij leven. Voor landelijke zelforganisaties is door de staatssecretaris

een activiteitenbudget beschikbaar gesteld via de Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden. Ook de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid draagt aan dit budget bij.

De notitie «Met vereende kracht» geeft een overzicht van het beleid het ministerie van VWS ten aanzien van landelijke zelforganisaties vanaf het begin van de jaren negentig. Het beleid ten aanzien van landelijke zelforganisaties van etnische minderheden kent een lange voorgeschiedenis die sterk verweven is met het tijdstip en de reden van de komst van groepen en individuen naar Nederland en in mindere mate met hun herkomst. Tot aan het begin van de jaren negentig was sprake van een beleid per doelgroep. Zo is een heel scala aan landelijke categoriale organisaties ontstaan die vele jaren rijkssubsidie ontvingen. Soms ging het daarbij om landelijke organisaties met één of meer beroepskrachten (variërend van enkele tot een fors aantal), vaak ging het om zelforganisaties die het volledig moesten hebben van vrijwilligers, terwijl ook organisaties voorkwamen die elementen van beide soorten organisaties in zich verenigden. Naast zelforganisaties van minderheden werden sinds 1986 ook zelforganisaties van Chinezen gesubsidieerd. Dat is geschied op verzoek van de Tweede Kamer in verband met het feit dat de organisaties het beroep om ondersteuning dat door hun achterban gedaan werd, niet meer zelfstandig aankonden.

Geleidelijk aan ontstond het besef dat deze structuur niet langer doelmatig was. Daarom werd de Commissie Doelmatigheid Landelijke Minderhedenorganisaties – naar haar voorzitter ook de commissie-Van Es genoemd – ingesteld om te adviseren over de mogelijkheden doelmatigheid en doelgerichtheid van de landelijke minderhedenorganisaties te bevorderen. Medio 1992 bracht de commissie haar advies uit. Daarin pleitte de commissie voor een heldere taakafbakening tussen de landelijke professionele organisaties en zelforganisaties, een helderder systematiek van subsidiëring van zelforganisaties en verregaande samenwerking tussen de landelijke organisaties. Dit leidde uiteindelijk tot het besluit te komen tot één landelijke professionele organisatie voor minderheden (met uitzondering van vluchtelingen). Dat werd FORUM. Voorts werd besloten tot een aanpassing van de subsidiesystematiek voor zelforganisaties (inclusief vluchtelingen). Op dat moment had de financiële bijdrage voor zelforganisaties vooral het karakter van een instandhoudingssubsidie. Nieuwe generaties en instromers dienden zich intussen aan, terwijl er financieel geen ruimte was initiatieven van deze groepen te ondersteunen. Om dit wel mogelijk te maken en zicht te krijgen op de werkelijke omvang van de achterban van de landelijke zelforganisaties werd een nieuwe weg ingeslagen. Deze nieuwe opzet werd neergelegd in de beleidsnota «Investeren in integreren». Het volgende citaat uit deze nota is met name relevant: «Zelforganisaties zijn van belang voor het emancipatieproces in Nederland. Ze bieden de mogelijkheid enerzijds om in eigen kring te wennen aan de Nederlandse maatschappij, anderzijds om op te komen voor de belangen van de eigen groep. Uit overwegingen van effectiviteit en efficiency dient er onderscheid te worden gemaakt in taken die op landelijk niveau zinvol zijn en taken die beter op lokaal of op regionaal niveau kunnen worden uitgevoerd».

Op landelijk niveau werden als relevante taken vooral informatie-uitwisseling en belangenbehartiging gezien, met integratie als achterliggende doelstelling. Belangenbehartiging was al neergelegd bij de samenwerkingsverbanden van minderhedenorganisaties in het kader van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderheden (LAO), later het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). Als middel om de informatie-

voorziening tot stand te brengen werd gekozen voor de subsidiëring van landelijke zelforganisaties onder de volgende voorwaarden:

- de organisatie heeft integratie van haar achterban in de Nederlandse samenleving als één van haar statutaire doelstellingen;
- de organisatie dient tenminste 200 geregistreerde betalende leden te hebben;
- zij dient een overzichtelijke controleerbare ledenadministratie bij te houden;
- de contributie bedraagt minimaal f 15,- per jaar.

Ten opzichte van het verleden werd in 1994 nationaliteit of etniciteit losgelaten als bepalende factor van organisatievorming voor het al dan niet verkrijgen van subsidie. Men kon zich in het vervolg ook organiseren op titel van geslacht, leeftijd of religie. Later werd ook bepaald dat de subsidie tijdelijk zou zijn (5 jaar). Het idee was dat de organisaties het daarna zonder subsidie zouden moeten kunnen redden. Zo niet, dan was er kennelijk onvoldoende draagvlak en had verdere ondersteuning geen zin. Voor organisaties die reeds subsidie ontvingen werd een overgangsbepaling opgenomen. Organisaties van Zuid-Europese groepen kwamen niet langer in aanmerking voor een subsidie, gezien hun niveau van integratie. Zelforganisaties van Chinezen konden binnen de nieuwe voorwaarden wel subsidie ontvangen.

De subsidieregeling is sinds 1996 van kracht en heeft vanuit het veld en vanuit de Tweede Kamer veel kritiek ge oogst. De kritiek richt zich op de formele, als zwaar ervaren subsidievoorwaarden, waardoor maar weinig landelijke zelforganisaties in aanmerking zouden komen voor een instellingssubsidie. Met name wordt het verplichte aantal leden en de controle daarop door middel van een accountantscontrole als een te grote belasting ervaren. Ook wordt de maximale subsidieperiode van vijf jaar te kort bevonden voor beginnende organisaties. Vanuit de hoek van de Zuideuropese groepen komt daar nog de kritiek bij dat hun zelforganisaties op voorhand niet meer voor een instellingssubsidie in aanmerking komen. Daartoe aangespoord door een motie van de afgevaardigde Gabor c.s. zijn in 1998 enkele versoepelingen in de subsidieregeling aangebracht. Een wijziging is het treffen van een tijdelijke noodvoorziening waardoor die zelforganisaties, die op grond van de regeling in 1998 niet langer voor een instellingssubsidie in aanmerking konden komen, toch dat jaar nog één keer aanspraak konden maken op een subsidie van f 11 000,-. Daarnaast werd ingevoerd dat zelforganisaties met een stichtingsvorm ook in aanmerking kunnen komen voor een subsidie. Als flankerende maatregel is voor de periode 1998-1999 een helpdesk door VWS gesubsidieerd bij FORUM en Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON), die landelijke zelforganisaties moet helpen bij het aanvragen van subsidie bij VWS.

Deze subsidieregeling voor zelforganisaties minderheden is geëvalueerd met als belangrijkste conclusies:

- kritiek op de systematiek van de huidige subsidieregeling, die daardoor niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Eisen met betrekking tot financiële verantwoording en ledenadministratie vormen een hoge drempel. De onderliggende veronderstelling dat landelijke organisaties na vijf jaar ook financieel op eigen benen moeten kunnen staan, blijkt te optimistisch en niet realistisch. Landelijk zelforganisaties van minderheden blijken niet of nauwelijks te kunnen zonder een structureel instandhoudingssubsidie van het Rijk.
- Uit de onderzoeken van Muskens blijkt dat het bij zelforganisaties van

minderheden bijna uitsluitend gaat om uitvoerend werk dat voor het grootste deel gestalte krijgt op lokaal niveau. Ook de RMO heeft hierop gewezen in zijn advies «Integratie in Perspectief». Bovendien draaien zelforganisaties voor het grootste deel op de vrijwillige inzet van hun leden. Dit geldt zowel voor de bestuurlijke activiteiten als voor organisatie en uitvoering. Zelforganisaties van minderheden kunnen in die zin in feite als vrijwilligersorganisaties worden beschouwd. Er is in zijn algemeenheid geen sprake van een situatie waarbij landelijke zelforganisaties de «top» zouden vormen van de organisatiepiramide van minderheidsgroepen in Nederland. Een uitzondering daarop vormt de situatie bij vluchtelingen, waarbij met ondersteuning van de VON bij een aantal groepen op een organische wijze een landelijk platform van lokale, regionale en provinciale organisaties is ontstaan. In het verleden werden zelforganisaties van minderheden vaak voornamelijk gezien als intermediair tussen de eigen groep en de rest van de Nederlandse samenleving. Zelforganisaties van minderheden dienden vanuit die overheidsvisie steeds functioneel te zijn voor het integratieproces van minderheidsgroepen. De verschillende onderzoeksrapporten hebben de beperkingen die aan deze visie kleven, duidelijk over het voetlicht gebracht. De expliciete integratiefunctie die de overheid aan zelforganisaties toedeelde, blijkt vaak niet overeen te stemmen met de functie die deze organisaties in feite vervullen voor de eigen groep. Belangenbehartiging, hulpverlening, ontmoeting, sport en cultuurbeleving, informatieverschaffing over ontwikkelingen in het land van herkomst blijken, afhankelijk van de fase van het integratieproces in de Nederlandse samenleving, in de praktijk even zo vaak de gemeenschappelijke noemer te zijn waarop leden van minderheidsgroepen zich organiseren. In essentie gaat het hierbij dus om de behoefte van leden uit minderheidsgroepen om voor de eigen groep leuke, nuttige of goede dingen te doen, die vaak een directe relatie hebben met de maatschappelijke positie waarin zij op dat moment verkeren. Met deze constatering wordt overigens niets afgedaan van het feit dat een aantal organisaties wel integratie als centrale doelstelling hebben en zich daar met veel inzet aan wijden.

Gezien de resultaten van de evaluatie van de subsidieregeling wordt de subsidieregeling bijgesteld met als hoofdlijnen:

- Burgers organiseren zich met name op lokaal niveau. Gemeenten kunnen hier op drie manieren op inspelen. Allereerst door mogelijk maken van uitvoerende activiteiten van zelforganisaties door middel van subsidieverlening. Ten tweede door het financieren en aansturen van lokale instellingen die tot taak hebben zelforganisaties te ondersteunen. En ten derde door het betrekken van (groepen) burgers bij interactieve beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld door inspraak, panels e.d.
- De provinciale steunfuncties voor welzijn hebben van oudsher een rol als het gaat om de ondersteuning van lokale instellingen en via die instellingen de ondersteuning van zelforganisaties op lokaal en regionaal niveau.
- Een aanbod op landelijk niveau via een informatie en ondersteuningsplatform, verzorgd door FORUM en VON.

De herijking van het beleid ten aanzien van de zelforganisaties van minderheden noopt eveneens tot een bijstelling van het huidige subsidiebeleid. Immers, het ligt niet langer voor de hand om individuele, landelijke zelforganisaties van minderheden te subsidiëren omdat op termijn gewerkt moet worden aan een structuur op landelijk niveau, die de

ontwikkeling op lokaal niveau van alle vormen en soorten van eigen organisaties van minderheden moet kunnen ondersteunen. Concreet betekent dit dat met ingang van het subsidiejaar 2001 geen landelijke zelforganisaties van minderheden op die titel in aanmerking kunnen komen voor een instellingssubsidie. Voor de landelijke zelforganisaties die vóór 2001 voor het eerst een instellingssubsidie ontvangen (hebben) zal een overgangsregeling worden getroffen in die zin dat deze organisaties nog voor de resterende jaren tot aan hun maximale subsidietermijn van vijf jaar in aanmerking kunnen komen voor een instellingssubsidie conform de huidige regeling. Dit betekent dat vanaf het jaar 2005 geen instellingssubsidie meer zal worden verleend aan landelijke zelforganisaties van minderheden.

Het budget voor de landelijke zelforganisaties van minderheden dat op de begroting staat van VWS (f 2 miljoen) zal worden aangewend ten behoeve van de ondersteuning en ontwikkeling van zelforganisaties van minderheden en in de begroting en verslaglegging van het platform zichtbaar moeten zijn. Rechtstreekse subsidiëring van de individuele organisaties is niet meer aan de orde. Het bedrag van f 2 miljoen is uitsluitend beschikbaar voor de realisatie van de eerste doelstelling, de ondersteuning van (nieuwe) organisaties van minderheden.

Tussen 1 januari 2002 en 31 december 2003 kunnen landelijk werkende organisaties van minderheden via de Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden activiteitsubsidie van het ministerie van VWS krijgen. Algemene doelen van deze regeling zijn: organisatievorming onder minderheden bevorderen en het functioneren van organisaties van minderheden versterken. Alleen landelijke, (grotendeels) met vrijwilligers werkende organisaties van (nader omschreven) minderheden komen eenmalig voor een projectsubsidie van maximaal 22 690 euro (van totaal 453 780 euro) in aanmerking.

Onderzoek naar subsidiëring van instellingen welzijn minderheden
In 1996 is door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) een studie verricht naar de kosten van instellingen op het terrein van het welzijn voor minderheden (Hofland en Hoogteijling, 1988)). Deze studie heeft betrekking op 47 instellingen op het terrein van welzijn voor minderheden. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen instellingen met landelijke activiteiten, instellingen met een landelijke steunfunctie en instellingen met een bovenlokale steunfunctie. Voor de bekostiging van de activiteiten kunnen de instellingen onder meer een beroep doen op de Rijksregeling Welzijn Minderheden. In 1986 bedroegen de totale inkomsten van de onderzochte instellingen met landelijke activiteiten, instellingen met een landelijke steunfunctie en instellingen met een bovenlokale steunfunctie respectievelijk f 6,2 miljoen, f 12,5 miljoen en f 39,1 miljoen (Ibidem, p.7). Zij zijn respectievelijk 88%, 77% en 81% afhankelijk van subsidies van het Ministerie van WVC (Ibidem, p.10). Daarnaast blijken gemiddeld genomen vooral voor de instellingen met landelijke activiteiten en instellingen met een landelijke steunfunctie subsidies van overige ministeries van aanmerkelijk belang (respectievelijk 10% en 13% van de totale inkomsten). Voor de instellingen met een bovenlokale steunfunctie blijken de subsidies van gemeenten met gemiddeld 12% van de totale inkomsten van belang voor het financieel draagvlak (Ibidem).

Onderzoek naar lokale subsidieregelingen
Kloosterboer (2003) heeft recent een verkennend onderzoek verricht naar lokale subsidieregelingen voor vrijwilligersorganisaties (waaronder

zelforganisaties van migranten). Gegevens zijn verzameld onder de 25 steden die deelnemen aan het grote stedenbeleid. Op basis van het ontvangen materiaal zijn twee gegevensbestanden samengesteld. Het eerste bestaat uit subsidieregelingen voor specifieke groepen vrijwilligersorganisaties. Niet alle steden hebben zulke regelingen, en het valt niet uit te sluiten dat sommige steden die ze wel hebben, ze niet hebben opgestuurd. Totaal werden 26 specifieke subsidieregelingen uit 13 steden verzameld. Ongeveer een derde van de regelingen heeft betrekking op migrantenorganisaties. De meeste regelingen bevatten criteria met betrekking tot de relatie van de organisatie met haar achterban. Soms zijn zulke criteria in algemene termen geformuleerd. Een organisatie moet bijvoorbeeld aantonen een achterban te hebben of ze moet aantonen dat haar activiteiten in een behoefte van de doelgroep voorzien. Zo moeten migrantenorganisaties in Enschede voldoen aan het criterium van een minimaal aantal leden om in aanmerking te komen voor subsidie en is in Venlo het subsidiebedrag gerelateerd aan het ledenaantal. Veel subsidieregelingen verplichten vrijwilligersorganisaties om samen te werken met elkaar en met professionele instellingen. Met name de relatie met professionele welzijnsinstellingen krijgt vrij veel aandacht in de regelingen. Veel subsidieregelingen stellen dat vrijwilligersorganisaties hun activiteiten moeten afstemmen op die van professionele welzijnsinstellingen. Zo stellen verschillende subsidieregelingen nadrukkelijk dat activiteiten niet kunnen worden gesubsidieerd als vergelijkbare activiteiten al worden uitgevoerd door professionele instellingen. Het tweede gegevensbestand bestaat uit informatie over beslissingen om subsidie toe te kennen aan vrijwilligersorganisaties. Sommige subsidieregelingen geven aan voor wat voor kosten de subsidie bedoeld is. Meestal betreft dit activiteitenkosten, soms kunnen ook huisvestingskosten worden gesubsidieerd. Over het algemeen zijn de subsidies niet bedoeld om personeel aan te nemen. Overigens zal nog blijken dat de subsidiebedragen over het algemeen verre van toereikend zijn om beroepskrachten in dienst te nemen. Deze criteria kunnen op verschillende manieren worden gecombineerd. Zo kunnen migrantenorganisaties in Zwolle fl. 1,50 aanvragen per lid van de doelgroep, maar met een maximum van fl. 1 500. Aanvullend kunnen ze activiteitenkosten aanvragen. De manier waarop deze worden berekend wordt niet vermeld, maar het totale budget voor activiteitenkosten is beperkt tot fl. 40 000. De regeling van Enschede vrij is uitzonderlijk. Enschede heeft uitgewerkte richtlijnen ontwikkeld om de hoogte van subsidies te bepalen. De gemeente stelt een lijst beschikbaar met soorten activiteiten die gesubsidieerd kunnen worden. De vergoeding voor activiteiten wordt berekend door het aantal deelnemers te vermenigvuldigen met een bedrag dat varieert al naar gelang het soort activiteit, van fl. 2,50 voor creatieve activiteiten tot fl. 10 voor gezondheidsvoorlichting en computercursussen. De uitkomst wordt ook nog vermenigvuldigd met de gemiddelde «welzijnsscore» van de deelnemers. Op deze manier wordt een hoge participatie van bewoners van achterstandswijken beloond. Aangezien het goed denkbaar is dat de subsidieaanvragen het beschikbare budget overschrijden, moeten subsidieregelingen een basis bieden om te beslissen welke aanvragen worden gehonoreerd. In sommige gevallen stellen de regelingen dat de middelen gelijkelijk zullen worden verdeeld over de aanvragers (in sommige situaties wordt deze procedure toegepast in Groningen en in Enschede). Dit zal er waarschijnlijk toe leiden dat een groot aantal organisaties ontoereikende subsidies ontvangt. Een andere eenvoudige procedure is om subsidieaanvragen toe te wijzen in de volgorde waarin ze bij de gemeente binnenkomen (in sommige situaties wordt deze procedure toegepast in Groningen en

Leeuwarden). Deze procedure heeft het voordeel dat organisaties op elk moment van het jaar een subsidieaanvraag kunnen indienen, maar maakt het onmogelijk om beslissingen te baseren op een vergelijking van de aanvragen van verschillende organisaties. Sommige regelingen bevoordelen organisaties die in het verleden al subsidie hebben ontvangen (hieronder zal nog blijken dat het in de praktijk vaak zo lijkt te werken). Zo stelt Zwolle onomwonden dat geen nieuwe migrantenorganisaties in aanmerking komen. Het criterium dat slechts één organisatie per doelgroep in aanmerking komt, zal waarschijnlijk ongeveer hetzelfde effect hebben. Het andere uiterste wordt gevormd door regelingen die juist nieuwe organisaties bevoordelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om regelingen die stellen dat een organisatie slechts één keer subsidie kan ontvangen voor een bepaald type activiteit (Groningen: migranten), en regelingen die stellen dat een organisatie slechts voor een beperkte periode subsidie kan ontvangen.

Hoewel de hierboven beschreven besluitvormingsprocedures misschien vrij objectief lijken, kunnen ze ook worden beschouwd als manieren om een echte beslissing uit de weg te gaan. Ideaal gesproken zouden subsidieregelingen nieuwe organisaties een kans moeten bieden om zich te bewijzen, maar tegelijk organisaties die goed presteren de gelegenheid moeten geven om hiermee door te gaan. Sommige regelingen stellen dat de eerdere prestaties van een organisatie een rol spelen bij beslissingen over subsidies (Enschede: migranten, Amsterdam: migranten, en de meeste regelingen in Groningen). Venlo stelt expliciet dat de financiering van migrantenorganisaties elke vier jaar zal worden heroverwogen, onder meer om nieuwe organisaties een kans te geven. Een fundamenteel probleem is echter dat de meeste regelingen tamelijk vaag zijn over wat ze van vrijwilligersorganisaties verwachten. Om deze reden is onduidelijk hoe de prestaties van deze organisaties kunnen worden beoordeeld. In dit onderzoek zijn gegevens beschikbaar over de subsidies die zijn toegekend aan 217 vrijwilligersorganisaties door de steden Helmond, Nijmegen en Tilburg in de jaren 1999 en 2000. In het jaar 2000 ontvingen in deze steden in het totaal 60 migrantenorganisaties gemiddeld f 84 777,70 met een totaal bedrag van f 506 862,-

Facilitering en ondersteuning van zelforganisaties

In onderzoek van Van Daal (2002) is facilitering en ondersteuning van zelforganisaties in een aantal gemeenten in kaart gebracht. Verenigingen onder de zelforganisaties hebben contributie betalende leden. Stichtingen hebben vaak contribuanten. De gevraagde financiële bijdrage is in het algemeen naar Nederlandse maatstaven betrekkelijk gering en overstijgt f 50,- op jaarbasis meestal niet. Toch betekent die bijdrage voor mensen met een laag inkomen, bijvoorbeeld recente vluchtelingen, een behoorlijke aanslag op de portemonnee. De meeste organisaties hebben minder dan honderd leden of contribuanten, maar vaak worden in feite alle leden van het huishouden van een contribuant als deelnemer beschouwd. Activiteiten, vooral grootschalige, staan trouwens vaak open voor anderen dan leden of contribuanten. Het aantal feitelijk wel eens bij de organisatie betrokkenen bedraagt soms honderden personen. Toch zijn lang niet alle personen met de betreffende culturele achtergrond uit een bepaalde plaats of wijk bij de organisaties betrokken. Het meeste werk wordt gedaan door een betrekkelijk kleine groep enthousiaste en hardwerkende vrijwilligers. Het is zeker niet zo dat allochtonen staan te springen om vrijwilligerswerk in zelforganisaties te doen. Mensen zijn soms wel bereid om zich incidenteel in te zetten, maar willen geen deel uitmaken van de vaste kern van vrijwilligers. De achterblijvende bereidheid tot inzet voor vrijwilligerswerk wordt ten dele geweten aan gebrek aan inzicht in het

verschijnsel en het belang ervan. Er lijkt onder allochtonen een verandering in negatieve zin plaats gevonden te hebben waar het om de inzet voor de gemeenschap gaat. Vanuit de organisaties moet veel moeite worden gedaan om de achterban te activeren, vooral omdat het vaak om mensen gaat die een volledige baan hebben. In landen van herkomst van migranten en vluchtelingen is verenigingsleven en inzet voor vrijwilligerswerk niet altijd gebruikelijk. Daarom wordt ook niet altijd ingezien wat het nut is van vrijwilligerswerk voor een groepering, een organisatie of de persoon zelf die zich ervoor inzet. Geconstateerd wordt dat veel migranten nog niet de «habitus» van (veel) autochtone Nederlanders hebben overgenomen waar het om de inzet voor vrijwilligerswerk gaat. Om toch voldoende vrijwilligers te rekruteren, wordt soms nogal wat energie besteed aan voorlichting onder de achterban. Verder worden slimme strategieën bedacht om mensen er toe te brengen zich in te zetten. De kleine groep vrijwilligers moet vaak teveel werk doen. De administratieve rompslomp neemt tijd in beslag die men liever aan inhoudelijke en strategische vraagstukken had willen besteden. Weinig zelforganisaties hebben betaalde krachten. In Den Haag beschikken verschillende zelforganisaties over een medewerker die is aangesteld in het kader van een additioneel banenplan. Dit geeft die organisaties meer draagkracht. In verschillende organisaties is men bang dat de continuïteit van de organisatie door de gebrekkige personele bezetting gevaar loopt. Een groot deel van de onderzochte zelforganisaties heeft een eigen ruimte. Enkele organisaties hebben de beschikking over een eigen pand. In sommige gevallen moeten organisaties een ruimte delen met anderen. Soms kan men op bepaalde tijden gebruik maken van ruimten in buurthuizen of sportzalen. Het ligt nogal voor de hand dat de tevredenheid met de accommodatie samenhangt met zaken als de grootte van de ruimte. Vooral wanneer men geen eigen vaste ruimte heeft, is men minder tevreden. De accommodatie wordt doorgaans ter beschikking gesteld door een door de gemeente gesubsidieerde welzijns- of wijkbeheerorganisatie. De facilitering van de accommodatie betreft lang niet altijd de inrichting van de ruimten en diverse benodigdheden. Fonds 1818 heeft sommige organisaties geholpen aan voorzieningen als een computer.

Zelforganisaties beschikken vaak niet over de middelen om zelf ondersteuning op het gebied van administratie, beleid en strategie in te kopen. Daarom zijn ze aangewezen op gesubsidieerde ondersteuning. Organisaties in Leiden krijgen eigenlijk alleen ondersteuning in de sfeer van de accommodatie. Inhoudelijke en strategische ondersteuning wordt in Leiden alleen via het verband waarin organisaties samenwerken geboden. Organisaties in Den Haag krijgen wel bredere ondersteuning en kunnen gebruik maken van ondersteuning door organisaties als HOF, waar het gaat om cursussen en trainingen van bestuurs- en kaderleden.

In het onderzoek van Van Heelsum (2003) is gevraagd of er knelpunten zijn bij het organiseren van activiteiten. Het meest genoemd antwoord is: «het vinden van een ruimte en financiën». De organisaties zonder een eigen accommodatie moeten elke keer op zoek naar een geschikte zaal. Het beleid van de gemeentes verschilt in de mate waarin men daarbij helpt. De meeste organisaties hebben contact met een ambtenaar van de afdeling Welzijn, die als aanspreekpunt fungeert. Een heel ander soort knelpunten is door twee islamitische organisaties aan de orde gesteld, namelijk agressie vanuit de buurt, onder meer veroorzaakt door het huidige politieke klimaat. Ongeveer de helft van de organisaties uit dit onderzoek beschikt over voldoende middelen om hun doel te realiseren, de andere helft niet. De organisaties die niet over voldoende middelen

beschikken hebben problemen om bijvoorbeeld de huur te betalen van een zaal of gebouw voor de activiteiten. De organisaties die langer bestaan, hebben meestal manieren gevonden om financieel stabiel te functioneren, hoewel niet alle organisaties elk jaar zeker zijn van hun fondsen. De voornaamste bron van subsidiëring en financiering in dit onderzoek is de gemeente. De vorm van de subsidie verschilt bij de zestien organisaties die ondersteund worden: soms gaat het om structurele ondersteuning, soms om projectsubsidie waar elk jaar een voorstel voor moet worden ingediend. Bijna in alle gemeenten is er een maal per jaar een mogelijkheid om schriftelijk projectvoorstellen in te dienen; men kan niet halverwege het jaar met een plan komen en dan financiering ontvangen. Alle organisaties werden gevraagd of ze structureel of projectmatig subsidie ontvangen. Daarbij ontstond een misverstand: sommige organisaties vatten het recht om een ruimte te gebruiken niet op als structurele subsidie, terwijl dat eigenlijk wel een vorm van structurele ondersteuning is. Het voorgaande roept de vraag op of de organisatie de accommodatie zelf zonder subsidiëring door Nederlandse overheid kan bekostigen. De meerderheid van de organisaties kan dit niet, en zou bij het wegvallen van de ondersteuning waarschijnlijk moeilijk kunnen blijven voortbestaan. Dat de accommodatie een belangrijke rol speelt in het voortbestaan en de mogelijkheden van de organisaties is uit het voorgaande duidelijk.

Evaluatie van beleidsmaatregelen

De landelijke inspraakstructuur is in 2001 geëvalueerd: «Het Landelijk overleg minderheden (LOM) is sinds 15 juni 1998 operationeel. (...) Gegeven het operationeel worden van het LOM, de inwerkingtreding van een nieuw adviesstelsel en de voortgaande diversiteit tussen en binnen etnische minderheidsgroepen heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid opdracht gegeven tot een onafhankelijke, externe evaluatie van het LOM. De opdracht luidde: «Hoe wordt het huidige functioneren van de samenwerkingsverbanden en van het reguliere overleg beoordeeld en wat is de meest geëigende invulling voor een overlegstructuur met minderheden en de externe advisering over het integratiebeleid? In algemene zin stelt het rapport (Van der Bunt, 2001) vast dat door de algemene adviesraden weliswaar aandacht is besteed aan integratiebeleid, maar dat er geen gezamenlijke adviezen zijn uitgebracht. Voorts bieden de adviezen geen directie aanknopingspunten voor beleid en stelt het rapport vragen bij het eigen interculturalisatiebeleid van de adviesraden. Het rapport constateert dat het LOM nog maar korte tijd de kans gekregen heeft om zich op te bouwen en te bewijzen. Gegeven de groeiende frequentie van het overleg voldoet het wel aan een behoefte tot dialoog tussen het kabinet en de minderheidsgroepen. De onderzoekers werpen de vraag op of de verschillende stromingen binnen de etnische groepen zich voldoende herkennen in het samenwerkingsverband dat hen vertegenwoordigt. Er is een dusdanig grote diversiteit aan leefpatronen en mate van participatie dat individuen uit etnische minderheidsgroepen niet simpelweg binnen één etnische groep (b.v. «de» Marokkanen) geassocieerd kunnen worden. Anderzijds oordelen zij dat de huidige stand van de maatschappelijke participatie van leden van minderheden nog veel te wensen overlaat, zowel gezien vanuit het perspectief van de overheid als vanuit de minderheden zelf. Met de voortgaande instroom en diversiteit tussen en binnen groepen zullen integratievraagstukken zich voorlopig blijven voordoen. Het rapport geeft aan dat er – gegeven de fricties die onvermijdelijk met integratieprocessen gepaard gaan – behoefte blijft bestaan aan afstemming en overleg tussen

enerzijds de overheid en anderzijds mensen en organisaties die in staat zijn op een zorgvuldige wijze de belangen van de minderheden te behartigen en deze in zekere mate te vertegenwoordigen, met alle beperkingen die daar aan vast zitten. Door de grote diversiteit aan culturen en belangen zijn bovendien voortdurende inspanningen nodig om elkaar te begrijpen. Het rapport ziet het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling FORUM als één van de expertisecentra waar adviescolleges en samenwerkingsverbanden, zo nodig, een beroep op kunnen doen. Voor de samenstelling van het LOM adviseert Van de Bunt c.s. drie criteria te nemen, namelijk de mate van maatschappelijke participatie, de grootte van de doelgroep (minimaal 50 000) en voorts praktische werkbaarheid. Ook adviseert het bureau de samenwerkingsverbanden die thans zitting hebben in het LOM, regelmatig te toetsen op hun representativiteit. Gezien het feit dat de reguliere adviescolleges het integratievraagstuk niet volledig oppakken, meent het adviesbureau dat tot de instelling van een tijdelijk adviescollege integratie moet worden gekomen.» (Nota Integratie in het perspectief van immigratie, 2001: 29–30).

Een verandering in het integratiebeleid ten aanzien van zelforganisaties betreft het na 1994 loslaten van nationaliteit of etniciteit als bepalende factor van organisatievorming voor het al dan niet verkrijgen van subsidie. Deze nieuwe beleidslijn wordt door de overheid echter niet consequent in haar beleid in de praktijk gebracht, zo blijkt uit evaluatieonderzoek (Van der Bunt, 2001). Hoewel bestendinging van een op etnische grondslag gestructureerd overleg niet in lijn is met de keuze voor veralgemenisering van het beleid, wil ook het kabinet vasthouden aan de LOM-structuur. «Deze overlegvorm biedt een efficiënt kanaal om over de voortgang van het integratieproces met betrokkenen te overleggen, en is van belang om bij specifieke gebeurtenissen met een etnische component snel contact te leggen», aldus de minister in de Nota Integratie in het perspectief van Immigratie (2001: 51).

Deze discrepantie treedt ook op in het integratiebeleid van de lokale overheid, zo constateert Poppelaars (2003). Uit beide casusbeschrijvingen in haar onderzoek blijkt dat specifieke migrantenorganisaties nog steeds worden gesubsidieerd, ondanks de visie op politiek niveau waarbij het adagium «zoveel mogelijk algemeen beleid en alleen specifiek beleid waar nodig en als het niet anders kan» een grote rol speelt. Een doelgroepgericht beleid is niet effectief, roept onwenselijke reacties op en wordt stigmatiserend genoemd, aldus de gemeente Utrecht. Ondanks deze koersverandering op politiek niveau, die -alhoewel in voorzichtige bewoordingen – terug te vinden zijn in de beleidsnota's en geschreven visies, worden migrantenorganisaties, ook met een etnisch-religieuze grondslag, heden ten dage nog steeds gesubsidieerd. Verschillende beleidsmakers blijken terug te schrikken voor de implicaties die hun nieuwe beleidsvisie inhoudt. In vrijwel alle beleidsstukken zien we het adagium «algemeen beleid waar mogelijk en specifiek beleid waar nodig» met grote regelmaat terugkeren. (...) Benadrukt wordt dat niet vergeten moet worden dat algemene instellingen nog onvoldoende zijn toegerust om migranten te bereiken en te bedienen. Ook blijkt altijd sprake te zijn van «bijzondere groepen», lijkt specifiek beleid hiermee meer regel dan uitzondering te worden. Interculturalisatie en diversiteit zijn twee termen die in alle beleidsdocumenten voorkomen en worden gepresenteerd als de leidraad en doelstelling van het integratiebeleid, waarbij individuele toerusting en interactie tussen individuen met een verschillende achtergrond en afkomst centraal staan. Ook wordt gewezen op de interculturalisatie van bestaande instellingen en instituties. Als we vervolgens de

concrete plannen analyseren om deze interculturalisatie en diversiteit tot stand te brengen, zien we de verschillende doelgroepen onvermijdelijk terugkeren. Interculturalisatie en diversiteit lijken echter ook termen die gebruikt worden ter verhulling van de halfslachtige overstap naar algemeen beleid, waardoor men in de praktijk toch weer uitkomt op de, zo lijkt wel, haast onvermijdelijke (etnische) doelgroepen. Bovenstaande analyse geeft weer dat bestaande subsidiecriteria en subsidieregelingen blijven voortbestaan ondanks een wisselende visie.

4.3 Functioneren zelforganisaties

In de Nota Integratie in het perspectief van immigratie (1991) wordt het volgende algemene beeld van zelforganisaties van migranten geschetst (p.28-29): De afgelopen decennia is de maatschappelijke participatie van etnische groepen duidelijk vergroot. Er zijn inmiddels vele honderden zelforganisaties actief, binnen de drie lagen van het openbaar bestuur, maar ook georganiseerd naar beroepsgroep, interesseveld, maatschappelijke sector enzovoorts. Etnische groepen participeren meer als vrijwilliger in organisaties in eigen kring dan in de algemene sociale infrastructuur, omdat het etnisch netwerk meer aansluit bij datgene waar in etnische kring behoefte aan bestaat.

In de maatschappelijke organisatievorming wordt steeds meer diversiteit zichtbaar. Naast de bestaande zelforganisaties richten jongeren veelal nieuwe organisaties op, onder meer als reactie op het feit dat de etnische instituties door ouderen gedomineerd worden. Deze nieuwe organisaties fungeren veelal als een brug tussen etnische verbanden en algemene instellingen.

Uit studies over het functioneren van deze vormen van zelforganisaties rijst het beeld dat volwaardige deelname van etnische groepen aan de verschillende maatschappelijke en politieke processen nog in ontwikkeling is. Deze ontwikkeling is ruwweg tweeledig. Aan de ene kant komen etnische groepen geleidelijk aan los van activiteiten die uitsluitend de eigen groep aangaan en beginnen zij actief contact te zoeken met de omringende samenleving. Aan de andere kant raakt de samenleving meer betrokken bij de processen die spelen binnen etnische groepen en probeert men deze een plaats te geven in het algemene beleid. Maar het blijft nog een zoeken en aftasten naar vormen van samenwerking, naar de vraag wat de rol kan zijn van «eigen» etnische arrangementen naast die van algemene instellingen. De stelling dat algemene instituties ook afnemers uit etnische kring dienen te bedienen en dat specifieke arrangementen om die reden niet nodig zijn, gaat voorbij aan het feit dat de algemene instellingen in veel gevallen nog niet in staat zijn etnische minderheden adequaat te bereiken en te bedienen.

Instrumentele zelforganisaties

Het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) is het regelmatige overleg tussen het kabinet en de samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen met als wettelijk kader de Wet Overleg Minderheden uit 1997. Het overleg komt minstens driemaal per jaar bijeen onder voorzitterschap van de minister verantwoordelijk voor integratiebeleid. In het overleg worden de beleidsvoornemens ten aanzien van integratie besproken. Zowel het kabinet als de minderheidsgroepen kunnen hiervoor agendapunten aandragen.

Op dit moment zijn de volgende zeven samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen tot het LOM toegelaten:

- Inspraakorgaan Turken (IOT)

- Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT)
- Overlegpartner Rijksoverheid Zuideuropese Gemeenschappen (LIZE)
- Landelijk Overleg Welzijn Molukkers (LOWM)
- Surinaams Inspraakorgaan (SIO)
- Stichting Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON)
- Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCAN)

Ook op lokaal niveau spreken instrumentele zelforganisaties steeds vaker mee over de beleidsontwikkeling. Van de 20 migrantenorganisaties in het casuonderzoek van Van Heelsum (2003) is bijna de helft op een of andere manier betrokken bij stedelijke adviesraden, overlegstructuren of samenwerkingsverbanden met de lokale overheid.

Poppelaars (2003) vermeldt het volgende over de stedelijke adviesraad in Den Haag: «Begin jaren tachtig verschoven in de gemeente Den Haag de beleidsaccenten naar het inlopen van sociaal-economische achterstand en het bestrijden van achterstelling. De speelruimte voor adviesraden om eigen accenten aan te brengen en mee te denken nam hiermee echter wel af. In het begin van de jaren negentig bestonden de werkzaamheden van beide adviesraden alleen nog maar uit het reageren op stukken die vanuit de welzijnssector «automatisch» ook aan de adviesraden werden toegestuurd. In 1994 werd besloten de beide adviesraden op te heffen en tot een Stedelijke Adviesraad Multicultureel Stad te komen. Het gaat dan om een adviesraad die meedenkt over de hoofdlijnen van het migrantenbeleid en die vroegtijdig – al in de ambtelijke voorbereiding van voorstellen – wordt betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid of ingrijpende bijstelling van bestaand beleid. De 20 leden van deze raad vormen een afspiegeling naar herkomst en deskundigheden van de Haagse migrantengemeenschappen». (p 61–62).

Muskens heeft onderzoek gedaan naar activiteiten en contacten van landelijke en plaatselijke zelforganisaties van minderheden, vluchtelingen en Chinezen (Muskens, 1998). Uit dit onderzoek blijkt dat de helft van deze organisaties toegang heeft tot inspraakorganen en min of meer geformaliseerd overleg met autoriteiten en instanties, hetgeen de mogelijkheid geeft autoriteiten en instanties te adviseren over de aanpak van de problemen van de doelgroepen. Ook zoekt ongeveer de helft de publiciteit, houdt acties en demonstraties of bevordert de politieke participatie van de achterban.

Identiteitsgerichte zelforganisaties

Religieuze organisaties

Rath e.a. (1996) hebben onderzoek gedaan naar de institutionalisering van de Islam in de gemeenten Rotterdam en Utrecht. Zij constateren dat in deze twee gemeenten in de jaren negentig verschillende islamitische organisaties zijn opgericht, meestal met een religieus oogmerk: «Een aantal onderhield contacten met de gemeente en verlangde betrokken te worden bij het proces van politieke besluitvorming. In Rotterdam verenigden de meeste organisaties zich daartoe onder de paraplu van de SPIOR, de Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond. Vrij spoedig daarna erkende de gemeente deze koepelorganisatie. (...) In Utrecht voerden Islamitische organisaties weliswaar incidenteel overleg met de gemeente, maar zij stonden buiten het politieke besluitvormingsproces. Als het aan de gemeente Utrecht lag, zouden islamitische organisaties zich slechts via seculiere organisaties van immigranten met haar kunnen verstaan» (p.175)

Van Heelsum (2003) concludeert dat anno 2003 de meeste religieuze stromingen over een landelijke koepel beschikken. Uitzonderingen zijn onder meer de Boeddhisten en Kopten.

In het onderzoek van Van Heelsum (2003) is aan 20 migrantenorganisaties ook gevraagd naar transnationale contacten. De meeste organisaties (11) hebben geen contacten of samenwerkingsprojecten met organisaties in het herkomstland. Vijf organisaties hebben direct contact met organisaties in het land van herkomst. Van deze organisaties zijn er drie die hulpgoederen sturen. Naast vormen van directe samenwerking, hebben drie organisaties via hun federatie een indirecte vorm van samenwerking.

Tien van de achttien organisaties onderhoudt structureel contacten met organisaties in andere Europese landen. Drie organisaties onderhouden incidentele contacten in andere Europese landen.

De meeste organisaties zeggen dat ze niet beïnvloed worden door de ontwikkelingen in het herkomstland. Slechts vijf organisaties antwoorden van wel, waarbij ze meestal doelen op politieke ontwikkelingen die de «goede» of de «verkeerde» kant op gaan. In alle organisaties wordt gepraat over politiek in het herkomstland, zeker als er extreme situaties in dat land spelen, zoals in Afghanistan.

Lokale «brede» zelforganisaties

Verdergaande groei van lokale zelforganisaties

Het IMES-onderzoek (Van Heelsum, 2003) naar aantallen en typen van migrantenorganisaties in Nederland maakt duidelijk dat de explosieve groei in aantallen migrantenorganisaties zich in de jaren negentig doorzet.

Uit het casusonderzoek in Amsterdam (Van Heelsum 2003) blijkt dat het organisatievormingsproces bij de Surinamers zich voornamelijk voltrokken heeft voor 1990, terwijl de Turken en Marokkanen met name na 1990 organisaties opgericht hebben. Zo daalt in Amsterdam het aantal ingeschreven Surinaamse migrantenorganisaties van 268 (periode tussen 1960 en 1990) naar 217 in 2000, terwijl het aantal Turkse en Marokkaanse migranten stijgt van respectievelijk 77 en 95 (periode tussen 1960 en 1990) naar respectievelijk 189 en 170 in 2000.

Feitelijke deelname aan zelforganisaties

In Rotterdam is zowel in 1994 als in 2000 onderzocht in hoeverre allochtonen en autochtonen feitelijk in de *civil society* participeren (Van Daal, 2001). Nagegaan werd of inwoners van 18 jaar en ouder binnen een periode van een jaar wel eens betrokken waren geweest bij organisaties, en of het dan ging om religieuze, sport-, of algemene – als dat niet etnische – organisaties. Zowel in 1994 als in 2000 participeerden veel minder allochtonen dan autochtonen in hun vrije tijd in georganiseerde verbanden. Waar in 2000 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 bovendien onder allochtonen de participatie in de vrije tijd in georganiseerde verbanden significant afgenomen. Uit een verdere uitsplitsing van deze gegevens bleek naar voren te komen dat de teruggang in participatie vooral is veroorzaakt door afnemende betrokkenheid bij religieuze organisaties onder Antillianen, Kaapverdianen, Turken en Marokkanen. Het is onduidelijk in hoeverre het om een teruggang in betrokkenheid van individuele allochtonen gaat en in hoeverre aan een verandering van de

samenstelling van de bevolkingsgroep. In 2000 waren meer allochtonen van de tweede generatie woonachtig in Rotterdam dan in 1994 en dat resulteerde in een grotere aanwezigheid van hen in de steekproeven. Ook de participatie van allochtonen in sportorganisaties is tussen 1994 en 2000 teruggelopen. Allochtonen, vooral Antillianen, Turken en Marokkanen, participeerden in 2000 veel minder dan autochtonen in sportorganisaties. Waar in 2000 30% van de autochtonen betrokken is geweest bij een sportorganisatie, was dat bij allochtonen steeds 10% of minder. Sinds 1994 is de participatie van allochtonen in sportorganisaties er zeker niet groter op geworden. De participatie van allochtonen in overige algemene organisaties was zowel in 1994 als in 2000 laag en is onder Antillianen en Turken zelfs significant afgenomen. Waar in 2000 44% van autochtonen in overige algemene organisaties, zoals sociaal-cultureel werk, buurtorganisaties, hobbyclubs en onderwijsinstellingen participeerde, was dat bij allochtonen steeds minder dan 10%. Tot slot is nagegaan in welke mate allochtonen betrokken waren bij zelforganisaties buiten de genoemde religieuze of sportorganisaties. Het onderzoek wijst uit dat onder geen der bevolkingsgroepen meer dan 4% van de ondervraagden in een periode van twaalf maanden betrokken is geweest bij etnische zelforganisaties op andere terreinen dan religie en sport.

Nadere inspectie van de onderzoeksresultaten naar achtergrondkenmerken laat zien dat er rekening houdend met migrantengeneratie, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau, onder allochtonen sprake blijft van een sterk achterblijvende participatie in de vrije tijd in het verenigingsleven en andere organisaties. We kunnen zelfs concluderen dat er onder allochtonen sprake is van een afgenomen participatie in het maatschappelijk middenveld. De lage participatie binnen religieuze organisaties wordt tot dusverre niet gecompenseerd door een grotere besteding van de vrije tijd binnen algemene Nederlandse organisaties of zelforganisaties op etnische grondslag.

Onderzoek naar de achterban van zelforganisaties

Doelstellingen en activiteiten van zelforganisaties

In het eerder genoemde onderzoek van Van Daal (2002) zijn in een aantal gemeenten de doelstellingen en activiteiten van zelforganisaties in kaart gebracht. De meeste zelforganisaties richten zich op het leven en «overleven» binnen de Nederlandse samenleving. Daarbij hebben ze zowel belangstelling voor hun eigen achtergrond als voor de Nederlandse samenleving:

- Belangenbehartiging: Formeel is belangenbehartiging van de eigen etnische groepering vaak de eerste doelstelling. De belangen worden soms behartigd door deelname aan overleg in een werkverband of platform dat contacten onderhoudt met overheden en andere organisaties.
- Hulpverlening aan landgenoten: Individuele hulpverlening, bijvoorbeeld op een spreekuur, is een variant van belangenbehartiging. Het gaat vaak om het helpen van recente nieuwkomers, maar ook van «oudkomers», om hier thuis te raken in de wirwar van regelingen en voorzieningen. Verder gaat het om educatieve activiteiten, zoals het bieden van huiswerkbegeleiding aan scholieren.
- Ontmoeting in de context van de eigen cultuur: De organisaties wisselen soms uitdrukkelijk met de achterban van gedachten over de aan te bieden activiteiten. Voor de meeste organisaties is het opzetten van activiteiten vanuit de eigen culturele achtergrond een belangrijke doelstelling. Daarbij gaat het om religie, maar ook om vormen van

dans en muziek. Nogal eens wordt aangegeven dat het op zich belangrijk is dat mensen met een zelfde achtergrond elkaar kunnen ontmoeten, ook om isolement te voorkomen.

- Vanuit de eigen cultuur in dialoog komen met andere partijen: Naar voren wordt vaak gebracht dat het besteden van aandacht aan de eigen cultuur ook houvast geeft bij het zoeken van toenadering tot de Nederlandse samenleving. Veel van de activiteiten lijken te worden geïnspireerd door de behoefte om de eigen culturele identiteit te ontwikkelen en te beleven in dialoog met de omgeving. In verschillende organisaties ervaart men dit streven als een poging tot integratie.
- Participatie in de Nederlandse samenleving: Bevordering van participatie in de Nederlandse samenleving is vaak een doelstelling van zelforganisaties. Daartoe worden bijvoorbeeld in groepsverband bezoeken afgelegd aan bezienswaardigheden in Nederland. Daarnaast bereidt men deelnemers door middel van taalcurricula en voorlichting voor op participatie.
- Interculturele activiteiten: Sommige organisaties zetten zelf interculturele activiteiten op. Het begrip intercultureel heeft hierbij zowel betrekking op de deelnemers als op het uitgebeelde thema. Soms neemt men initiatieven om, bijvoorbeeld rond een plein, gezamenlijke multiculturele activiteiten te organiseren.

In het casuonderzoek van Van Heelsum (2003) naar het functioneren van 14 lokale, twee provinciale en vier landelijk werkende migrantenorganisaties worden de volgende functies onderscheiden:

- Ontmoetingsfunctie en hulpverlening bij het benaderen van instanties: Organisaties worden onder meer opgericht omdat een groep nieuwkomers behoefte heeft aan een plaats waar ze elkaar kunnen ontmoeten en om elkaar te vragen naar oplossingen voor dagelijkse problemen. Ze voelen zich onder landgenoten vertrouwd en begrepen en kunnen hun eigen taal spreken. Men bespreekt de politieke situatie in het herkomstland en wisselt informatie uit. Uit de interviews blijkt dat een groot deel van de organisaties hulp biedt bij de inburgering van nieuw aangekomen immigranten. Dat is meestal niet hun hoofddoelstelling, maar het hoort vaak bij de kerntaken van de organisaties. Etnische groepen die kort in Nederland zijn, hebben deze hulp het meest nodig, maar ook etnische groepen met veel analfabeten.
- Voorlichtings- en informatiefunctie: De hulpfunctie loopt geleidelijk over in een voorlichtings- en informatiefunctie. Wanneer naar de kernactiviteiten van de organisaties gevraagd wordt, noemt een deel van de organisaties voorlichtingsbijeenkomsten voor groepen en een spreekuur van een maatschappelijke werker, een juridisch adviseur of een ander die vragen kan beantwoorden. Eén organisatie heeft een radiostation waarop voorlichting wordt gegeven. De informatie gaat over allerlei aspecten van de Nederlandse samenleving. De voorlichtingsbijeenkomsten gaan over onderwerpen als gezondheid, zwangerschap, remigratie en de verkiezingen. De voorlichtings- en informatiefunctie is zowel een behoefte die vanuit de etnische groep zelf ontstaat en gesignaleerd wordt door bestuursleden van organisaties, als een behoefte die Nederlandse instellingen vanuit hun ervaringen signaleren. Bij zes van de twintig organisaties kan voorlichting en informatie aanbieden, worden beschouwd als de kernactiviteit.
- Functies rond taal, cultuur en religie: Acht van de twintig geselecteerde organisaties hebben een kernactiviteit die gericht is op de eigen taal, cultuur of religie van de migranten. Bij de meeste organisaties worden

de nationale culturele of religieuze feesten van de achterban gevierd, ondanks dat het niet hun kernactiviteit is. Voor het vieren van hoogtijdagen wordt vaak een inzamelingsactie gehouden onder de leden om de bijeenkomst te bekostigen. Er moet eten gemaakt worden en de organisaties zonder accommodatie moeten een zaal huren. Dit soort feesten staat niet altijd in het financieel jaaroverzicht, want het is een extra activiteit. Er zijn culturele bijeenkomsten die erop gericht zijn om binnen eigen kring een feest te vieren, maar er zijn ook bijeenkomsten waar de eigen cultuur (muziek, theater, tentoonstelling, lezing) aan het Nederlandse publiek wordt gepresenteerd.

- Cursussen: Veel organisaties zorgen naast hun kernactiviteit ook voor een cursusaanbod. De islamitische school biedt bijvoorbeeld voor de kinderen Nederlandstalig onderwijs vanuit een islamitische invalshoek, maar daarnaast een computercursus voor moeders. Soms liggen de cursussen dicht bij de kernactiviteit van de organisatie en soms helemaal niet. Men zou de cursussen kunnen indelen in cursussen die over de eigen cultuur gaan (en vaak ook open zijn voor geïnteresseerde Nederlanders) en cursussen over de Nederlandse samenleving die op één of andere manier goed zijn voor de inburgering van de achterban.
- Huiswerkbegeleiding: Drie organisaties in het onderzoek verzorgen huiswerkbegeleiding voor schoolgaande kinderen (in de moskeeën, maar ook bij de voetbalclub). Soms zorgen oudere jongens of meisjes uit dezelfde etnische groep voor de begeleiding van de jongere kinderen. Het initiatief kwam aanvankelijk voort uit studenten op universiteiten en HBO's die jongere familie- of buurtgenootjes hielpen en groeide op die manier uit. Studenten uit de eigen groep blijken beter in staat om kinderen te helpen dan hun ouders, omdat zij het Nederlandse onderwijs en tegelijkertijd de culturele gewoonten van de kinderen kennen en weten in welke positie het allochtone kind zich bevindt (taal, discriminatie). In een aantal steden is huiswerkbegeleiding uitgegroeid tot een gesubsidieerd mentorenproject.

Van Heelsum (2003) merkt overigens op dat de gemeente een subsidieaanvraag soms beoordeelt op de waarde die de activiteit heeft voor de integratie van de doelgroep, ook al is niet altijd duidelijk wat daarmee bedoeld wordt. Organisaties blijken de nadruk op integratie op te vatten als iets wat in het verlengde ligt van hun eigen belangen. Zij organiseren geen nieuwe of andere activiteiten door de invoering van dit criterium. Aan de woordvoerders van de twintig organisaties is gevraagd in hoeverre die nadruk op integratie botst met hun eigen belangen en het oprichtingsdoel. Respondenten blijken dit niet als een tegenstelling te zien, zoals blijkt uit het volgende antwoord: «Wij werken ook aan integratie, dat blijkt eigenlijk uit al onze activiteiten en doelstellingen. We willen de integratie bevorderen door aan de ene kant de eigen cultuur te beleven en aan de andere kant de mensen te helpen hun plek te vinden in de Nederlandse samenleving.» en: «Onze strategie is voornamelijk gericht op het verbeteren van de positie van minderheden op het gebied van werk en opleiding. Wij zien deze twee zaken als de sleutel tot integratie.» Over het algemeen hebben de onderzoekers de indruk dat de meeste organisaties doorgaan met het werk waar ze voor opgericht zijn, zonder zich teveel aan te passen aan de wensen van een subsidieverschaffer. Men beschouwt die wensen niet als tegengesteld aan de eigen belangen.

Contacten met het gemeentelijk apparaat

Bijna alle organisaties in het onderzoek van Van Heelsum (2003) onderhouden contacten met mensen uit het gemeentelijk apparaat in hun

woonplaats. Het contact met de gemeente gaat vaak over het gebruik van zalen of gebouwen; in dat geval communiceert men met de afdeling Welzijn. Voor de organisaties die subsidies ontvangen van de gemeente geldt dat zij jaarverslagen moeten inleveren en dat hun administratie gecontroleerd wordt. De diverse gemeentes sturen ook uitnodigingen voor discussiebijeenkomsten en de organisaties gaan hier regelmatig op in. Anderzijds nodigen de organisaties ook gemeentelijke ambtenaren en politici uit als er een grote activiteit, wedstrijd of feest is. Twee Turkse organisaties nodigen het hele ambtelijk apparaat jaarlijks voor een iftarmaaltijd tijdens de ramadan. Bij de organisaties die een eigen gebouw bezitten – de mandir, de Turkse moskee, de Japanse School – is overleg nodig rond onderwerpen als het aanleggen van parkeerplaatsen, milieu en veiligheid in de buurt. Een aantal organisaties doet bewust aan beleidsbeïnvloeding, zoals KROSBE. De Somalische organisatie in Den Haag werkt samen met de gemeente, omdat ze gezamenlijk een universitair onderzoek hebben gestart en begeleiden.

4.4 Tussenbalans

De inventarisatie van doelstellingen en activiteiten van zelforganisaties levert bij Van Daal (2002) en Van Heelsum een vergelijkbaar beeld op, waarbij er een grote overeenkomst is met de subsidiecategorieën van de Rijksbijdrageregeling Welzijn Minderheden (RWM) uit de jaren tachtig:

RWM	Van Daal	Van Heelsum
opvang; maatschappelijke oriëntatie; participatie cultuurbeleving	hulpverlening verder helpen participatie cultuurbeleving interculturele act.	hulpverlening voorlichting en informatie inburgering cultuurbeleving
relatieverbetering; belangenbehartiging	Interculturele activiteiten belangenbehartiging	belangenbehartiging

Opvallend is dat de RWM-subsidiecategorie van groepsgewijze emancipatie uit de jaren tachtig nu ontbreekt. De doelstellingen van de zelforganisaties met de nadruk op inburgering en participatie via het wegwijs helpen van nieuwkomers (hulpverlening, voorlichting en informatie) sluiten aan op de doelstellingen van het integratiebeleid van de overheid in de jaren negentig: «Onder eigen culturele identiteitsbeleving verstaat het kabinet nadrukkelijk niet dat etnische organisaties zich «opsluiten» in de eigen cultuur, of dergelijke organisaties als focuspunt fungeren voor de politieke of culturele belangen van andere landen. Het gaat er om dat etnische groepen verbinding zoeken met de omringende samenleving en zich een positie verwerven binnen het totale, interculturele Nederlandse landschap. Volwaardige participatie, diversiteit en interactie zijn hierbij sleutelwoorden», aldus de Nota Integratie in het perspectief van immigratie (2001: 55).

Het ontbreken van doelstelling van (groepsgewijze) emancipatie bij de doelstellingen en activiteiten van de zelforganisaties in de jaren negentig spoort met de wijziging van het minderhedenbeleid van de jaren tachtig naar het integratiebeleid van de jaren negentig, waarbij emancipatie minder groepsgericht werd en meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandpositie verkeren.

De zelforganisaties leggen in hun doelstellingen en activiteiten meer de nadruk op «bridging» dan op «bonding»: Er is wel aandacht voor «ontmoeting in de context van de eigen cultuur», maar (ondersteuning

van) participatie in de Nederlandse, inburgering en hulp bij het wegwerken van individuele maatschappelijke achterstand (cursussen, huiswerkbegeleiding) staan – althans in de geschreven bronnen – centraal.

Het na 1994 loslaten van nationaliteit of etniciteit als bepalende factor van organisatievorming voor het al dan niet verkrijgen van subsidie door de overheid (men kon zich in het vervolg ook organiseren op titel van geslacht, leeftijd of religie) wordt noch door de rijksoverheid noch door de gemeentelijke overheid consequent in de praktijk gebracht, zo blijkt uit evaluatieonderzoek. Integratiebeleid blijft in Nederland uitgaan van een classificatie van bewoners op basis van nationaliteit en etniciteit.

Veranderingen in opvattingen van beleid hebben op het punt van een groepsgewijze aanpak naar een individueel aanpak wél, en op het punt van het loslaten van nationaliteit of etniciteit als bepalende factor van organisatievorming níet tot een effectief andere politiek met betrekking tot zelforganisaties van minderheden geleid.

5 ONTWIKKELING EN STRUCTUUR ZELFORGANISATIES VAN MINDERHEDEN

De zelforganisaties in Nederland hebben zich qua structuur ontwikkeld langs twee sporen die overeenkomen met de onderscheiden beleids-terreinen van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur:

- Ontwikkeling van een inspraakstructuur op landelijk en lokaal niveau (Ministerie van Binnenlandse Zaken en gemeenten)
- Ondersteuning van zelforganisaties op landelijk en lokaal niveau (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en gemeenten)

We zullen eerst de structuur van zelforganisaties langs deze twee sporen in kaart brengen. Daarna maken we een voorlopige balans op van de bevindingen uit dit achtergrondmateriaal als basis voor de samenvattende analyse in deelrapport 4.

5.1 De landelijke inspraakstructuur van zelforganisaties van migranten

Het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) is het regelmatige overleg tussen het kabinet en de samenwerkingsverbanden van minderheids-groepen met als wettelijk kader de Wet Overleg Minderheden uit 1997. Het overleg komt minstens driemaal per jaar bijeen onder voorzitterschap van de minister van Vreemdelingenbeleid en Integratie. In het overleg worden de beleidsvoornemens ten aanzien van integratie en minderheidsbeleid besproken. Zowel het kabinet als de minderheidsgroepen kunnen hiervoor agendapunten aandragen.

Het overleg is geregeld in de Wet Overleg Minderhedenbeleid. Op dit moment zijn de volgende zeven samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen tot het LOM toegelaten:

- Inspraakorgaan Turken (IOT)
- Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT)
- Overlegpartner Rijksoverheid Zuid Europese Gemeenschappen (LIZE)
- Landelijk Overleg Welzijn Molukkers (LOWM)
- Surinaams Inspraakorgaan (SIO)
- Stichting Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON)
- Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCAN)

Inspraakorgaan Turken (IOT)

Het Inspraakorgaan Turken is een samenwerkingsverband in de zin van de Wet Overleg Minderhedenbeleid: «een door onze minister toegelaten stichting die in gevolge haar statuten tot doel heeft de belangen te behartigen van een minderheidsgroep of te onderscheiden minderheids-groepen en die representatief is voor die groep of groepen.»

Het Inspraakorgaan heeft tot doel uitgaande van alle in de Turkse gemeenschap in Nederland aanwezige opvattingen en stromingen de belangen van die gemeenschap te behartigen en zich in te zetten voor de verbetering van haar maatschappelijke positie in Nederland, middels het overleg als bedoeld in de Wet overleg minderhedenbeleid, alsmede overleg met bestuurlijke organen en politieke en maatschappelijke organisaties in de Nederlandse samenleving. Daarbij zal worden gestreefd naar een optimale samenwerking met de andere samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen.

Op de website van het Inspraak Orgaan Turken wordt verwezen naar:

1. Turks Islamitische Culturele Federatie (Türk Islam Kültür Dernekleri Federasyonu)
 - *Het instandhouden en het verkondigen van het Islamitische Geloof en de Turkse cultuur in Nederland.*
 - *Het bevorderen en stimuleren van de samenwerking tussen de organisaties die voor dit doel zijn opgericht en werkzaam zijn en het coördineren van hun activiteiten op hoog niveau.*
 - *Het vertegenwoordigen van de in Nederland woonachtige Turkse gemeenschap in alle opzichten en het behartigen en verdedigen van hun religieuze, nationale, sociale, culturele, sportieve en alle andere rechten.*
2. Federatie van Turkse Sport en Cultuur in Nederland (Hollanda Türk Spor ve Kültür Federasyonu) Het bevorderen van de sociale-, sociaal culturele- en sportieve belangen van personen die de Turkse nationaliteit bezitten of bezeten hebben, woonachtig in Nederland of de Europese Gemeenschap, alsmede het instandhouden en bevorderen van de verstandhouding tussen genoemde personen en overige bevolkingsgroepen.
3. Nederlandse Islamitische Federatie (Hollanda Yslam Federasyonu) De federatie heeft ten doel het behartigen van de belangen en het coördineren van de activiteiten van de Islamitische verenigingen en gemeenschappen in Nederland, ongeacht de nationaliteit of afkomst van hun leden.
4. HTIKB: Nederlandse Unie van Turks-Islamitische Organisaties (Hollanda Türk Yslam Kurulular Birliii) Het leggen en onderhouden van contacten tussen gemeenten en andere overheidsinstellingen en islamitische groeperingen, instellingen en andere organisaties in Nederland en Europa.
5. SICN: Stichting Islamitisch Centrum Nederland (Hollanda Yslam Merkezi Vakfi) De Stichting Islamitisch Centrum is een op het sociaal-culturele gebied actieve instelling voor algemeen nut en erkend als een religieuze gemeenschap
6. DSDF: Federatie van Democratische Sociale Verenigingen in Nederland Demokratik Sosyal Dernekler Federasyonu Het tussen van oorsprong Turkse- en van oorsprong Nederlandse bewoners van Nederland bevorderen van wederzijdse belangstelling voor en inzicht in elkaars cultuur, speciaal ook tegen de achtergrond van sociaal democratische opvattingen, zulks teneinde een goede verstandhouding tussen bedoelde te bevorderen, alsmede het, voor zoveel nodig, bewaken en bevorderen van de mogelijkheden voor van oorsprong Turkse bewoners van Nederland, om van de hen toekomende democratische rechten gebruik te maken, en voorts het bevorderen van een nuttige besteding van vrije tijd door in Nederland wonende jongeren van Turkse oorsprong speciaal op het gebied van cultuur en sportbeoefening.
7. HTIB: Turkse Arbeiders Vereniging in Nederland Hollanda Türkiyeli İşçiler Birliđ;
 - De vereniging buigt zich over de problemen van de in Nederland woonachtige arbeiders, afkomstig uit Turkije. Om deze bedoelde problemen op te kunnen lossen, voert zij op alle terreinen in de samenleving strijd.
 - De vereniging is tegenstander van discriminatie, racisme, vreemdelingenhaat en bestaande sociale verschillen en voor aanpassing.
 - Zij streeft er naar de bestaande ongelijke positie op alle terreinen te

- bestrijden en te bewerkstellingen dat op het maatschappelijke en juridische terreinen gelijke rechten worden verworven.
 - De vereniging gaat van de eenheid van alle arbeiders uit. Zij streeft naar de emancipatie van deze arbeiders.
 - Zij houdt zich bezig met de concrete problemen van de uit Turkije afkomstige arbeiders. Zij helpt hen om tot oplossingen te kunnen komen.
 - Zij voert strijd om de totstandkoming van wetten te bewerkstelligen, die een einde maken aan discriminatie tussen de allochtone en autochtone bewoners in Nederland. Zij strijdt tevens om bestaande discriminerende wetten en maatregelen op te heffen.
 - De vereniging gaat samenwerkingsverbanden aan met de vakbeweging. Zij poogt de uit Turkije afkomstige arbeiders te stimuleren lid te worden van de vakbeweging.
 - De specifieke problemen van de tweede generatie en jongeren is altijd een aandachtspunt van de vereniging
8. HTKB: Turkse Vrouwen Vereniging in Nederland
Hollanda Türkiyeli Kadılar Birliği;
De vereniging welke geen winstoogmerk heeft, heeft ten doel de ontwikkeling en bewustwording van Turkse Vrouwen te bevorderen en voor die vrouwen een organisatorisch verband te vormen, waarbinnen zij gezamenlijk kunnen werken aan hun problemen in Nederland, teneinde aldus een bijdrage te leveren aan de democratische vooruitgang van de Turkse maatschappij en aan de opvoeding van nieuwe generaties in een geest van vrede en vriendschap tussen de volkeren.
9. HAK.DER :Alevitische Gemeenschap in Nederland
Hollanda Alevi Birlikleri Federasyonu

Verder worden op de website van het Inspraak Orgaan Turken de volgende regionale en lokale platforms en adviesraden vermeld:

- Adviesraad Turken
- Adviesraad Minderheden Rotterdam
- SPIOR
- Stichting Turks Sociaal Cultureel Centrum Venlo
- Adviesraad Buitenlanders Leerdam
- Platform van Turkse Zelforganisaties Hilversum
- Federatie van Turkse organisaties Overijssel
- Turks Democratische Vereniging Hengelo
- Eindhoven Turk Org. Platform.

Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT)

Het SMT is een landelijke organisatie in Utrecht, opgericht in 1987. Het doel van het SMT is het behartigen van de belangen van Marokkanen en Tunesiërs in Nederland. Momenteel wonen ongeveer 270 000 Marokkanen en circa 5 000 Tunesiërs in ons land. Meer dan de helft van hen is jonger dan 25 jaar. Het SMT maakt deel uit van het Landelijk overleg minderheden waarin met de regering wordt gesproken over de beleidsvoorname van de overheid ten aanzien van de integratie van minderheden. Om te komen tot een gezamenlijke inbreng in het overheidsbeleid is het van belang om een goede wisselwerking tot stand te brengen tussen het SMT en de Marokkaanse/Tunesische zelforganisaties en groepen: door organisaties te informeren over het beleid van de regering en over de activiteiten van de stichting en door de organisaties hierover te raadplegen. Hiertoe worden bijeenkomsten georganiseerd, het SMT geeft informatie door middel van het eigen nieuwsblad of via landelijke of lokale radioprogramma's voor Marokkanen. In de afgelopen jaren heeft

het SMT goede contacten met jongeren opgebouwd en de eigen krachten binnen de gemeenschap gestimuleerd.

Overlegpartner Rijksoverheid Zuideuropese Gemeenschappen (LIZE)

LIZE behartigt bij de landelijke overheid de belangen van personen afkomstig uit Bosnië-Herzegovina, Griekenland, Italië, Kaapverdië, Kroatië, Macedonië, Portugal, Servië-Montenegro, Slovenië, Spanje en hun nakomelingen. In totaal gaat het om ongeveer 190 000 personen.

Landelijk Overleg Welzijn Molukkers (LOWM)

Het LOWM is de Molukse (politieke) overlegpartner van de Nederlandse regering in het kader van de Wet Overleg Minderhedenbeleid en maakt deel uit van het Landelijk Overleg Minderheden. In het bestuur van LOWM zijn onder meer vertegenwoordigd de Badan Persatuan, de Federatie Welzijn Masmalra, de Noodgemeente Protestan Maluku di Belanda (GPMB), de Persekutuan Indjili Kaum Ibu Maluku (PIKIM) en de Persekutuan Pemuda Krsien Maluku (PPKM). De moslimgroepering An-nur Ilsam, de CRAMS-Polhaupessy, de Angkatan Muda Geredja Indjili Maluku (GIM) hebben ook recht op een zetel.

Het LOWM representeert in democratische zin alle relevante geledingen en stromingen binnen de Molukse gemeenschap. Het LOWM vervult in het kader van de beleidsbeïnvloeding en beleidsvorming van het rijksoverheidsbeleid een aantal functies. Deze zijn: een antennefunctie, een kwaliteitsfunctie, een functie naar de verbreding van het maatschappelijk draagvlak van het beleid en een kanaliseringfunctie. Het LOWM is een professionele instelling die streeft naar een harmonische samenleving waarin ruimte is voor elke etnische minderheidsgroep.

Surinaams Inspraakorgaan (SIO)

De stichting Surinaams Inspraakorgaan behartigt de belangen van Surinamers in Nederland. Het SIO overlegt met de regering over het minderhedenbeleid in het algemeen, en over het beleid met betrekking tot Surinamers in het bijzonder. Hiervoor consulteert het SIO deskundigen en worden er expertmeetings georganiseerd. De Surinaamse bevolkingsgroep bestaat traditioneel uit Creolen, Hindoestanen, Javanen Chinezen, Libanezen en inheemse bevolkingsgroepen zoals Indianen en Boslandcreolen. Bij het SIO zijn landelijke Surinaamse zelforganisaties aangesloten. Het SIO kent een Surinaamse Vrouwenraad en een Werkgroep Surinaamse jongeren. Het SIO maakt deel uit van het zogenoemde Surinaams Netwerk waarin de provinciale Surinaamse Steunfunctie-organisaties uit Amsterdam (SSA), Rotterdam (KROSBE) en Den Haag (SRS) participeren. Informatieverschaffing over SIO-activiteiten vindt plaats via het SIO-Bulletin, een maandelijkse nieuwsbrief.

Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCAN)

Stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders, overlegpartner van de Rijksoverheid voor de Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap. OCAN is een zelfstandige stichting die opkomt op voor de belangen van Antillianen en Arubanen in Nederland. Ons doel is de maatschappelijke positie van Antillianen en Arubanen te verbeteren. Dit doen wij door overleg met de overheid en relevante organisaties en door het onderhouden van contacten met en informeren van onze achterban, organisaties en

instellingen. In haar belangenbehartiging werkt OCaN samen met de overige zes samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen daar waar dit een meerwaarde aan het resultaat toevoegt.

Het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) komt op voor de belangen van Antillianen en Arubanen in Nederland. Door beleidsbeïnvloeding probeert zij de maatschappelijke positie van Antillianen en Arubanen te verbeteren. Bij elkaar geteld gaat het om ongeveer 124 000 personen, afkomstig uit Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten (de Nederlandse Antillen) en Aruba.

Een belangrijk instrument voor de behartiging van de belangen van Caribische Nederlanders is overleg met de overheid. OCaN heeft tenminste drie keer per jaar overleg met de landelijke overheid over beleidsvoornemens op het gebied van integratie van minderheden en ontwikkelingen die voor minderheden van belang zijn. Dit gebeurt in het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). In dit overleg zijn de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de zeven samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen vertegenwoordigd. De Wet Overleg Minderheden (WOM) vormt de basis voor dit overleg.

Gaat het om zaken die alleen de Antillianen en Arubanen aangaan, dan zit OCaN alleen aan tafel met de verantwoordelijke minister. In het vorige kabinet werd dit bilateraal overleg ook bijgewoond door de staatssecretaris van Koninkrijkszaken.

De stichting heeft een bestuur, een bureau en raden/commissies. Het bestuur laat zich door een vrouwenraad, een jongerenraad en een seniorenraad adviseren over het te voeren beleid en de uit te brengen adviezen. Het bestuur wordt inhoudelijk en facilitair ondersteund door het bureau. De directeur van het bureau is belast met de dagelijkse leiding. De beleidsmedewerkers zorgen voor de input voor adviezen en andere publicaties. De overige medewerkers staan garant voor de facilitaire ondersteuning. OCaN wordt in haar kernactiviteiten gesubsidieerd door de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden van het Ministerie van Justitie

Stichting Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON)

Vluchtelingen-Organisaties Nederland is een organisatie van vluchtelingen, voor vluchtelingen. VON is een koepelorganisatie van meer dan 200 vluchtelingenorganisaties die ieder op eigen wijze hetzelfde doel nastreven: de bevordering van de participatie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving. Respect voor de mensenrechten is het uitgangspunt voor het handelen van VON en de aangesloten organisaties. VON streeft ernaar dat de normen die in internationale mensenrechtenverdragen zijn geformuleerd op het gebied van toelating, opvang en rechtspositie van vluchtelingen, ook daadwerkelijk worden nageleefd in Nederlands en Europees asielbeleid.

5.2 Aantallen en typen zelforganisaties

In het IMES-onderzoek (Van Heelsum, 2003) zijn kwantitatieve gegevens verzameld over zelforganisaties (migrantenorganisaties in de taal van het IMES) in Nederland: aantallen en typen Surinaamse, Turkse, Marokkaanse, Chinese, Molukse, en Vluchtelingenorganisaties.

Van Heelsum (2003) presenteert het volgende overzicht van de organisatiedichtheid per etnische groep:

	Populatie in Nederland	aantal organisaties	org/inw * 1000
Surinamers	308 625	881	2,9
Turken	319 600	1 125	3,5
Marokkanen	272 000	720	2,7
Molukkers	40 000	399	9,9
Chinezen	62 400	244	3,9

5.2.1 Surinaamse organisaties

In 2001 is door het IMES een bestand gemaakt van 881 Surinaamse organisaties, waarvan de meeste in Amsterdam (213), Den Haag (142) en Rotterdam (132). Uit de onderzoeksresultaten valt op te maken dat het merendeel van de lokale Surinaamse zelforganisaties zich primair georganiseerd hebben langs scheidslijnen van etnische en religieuze aard:

- Surinaamse Hindostanen vormen de grootste groep; de belangrijkste scheidslijnen binnen deze groep zijn van religieuze aard: de Hindostaanse hindoes vormen de grootste groep.
- Creoolse organisaties vormen in aantal de tweede groep.
- Surinaamse Javanen beschikken over 36 organisaties

Naast indeling naar etnische en/of religieuze scheidslijnen zij de Surinaamse zelforganisaties ook in te delen naar de doelgroepen waarop zij zich richten:

- vrouwen
- jongeren
- ouderen
- sportverenigingen
- sociaal-culturele verenigingen
- media

Turkse organisaties

In 1998 is door het IMES een bestand gemaakt van alle Turkse zelforganisaties in Nederland. Er werden 1125 Turkse organisaties geteld:

- De meeste voorkomende categorie is de religieuze organisatie:
 - Diyanet stroming (STICF en ISN)
 - Stichting Islamitisch Centrum
 - Milli Görüs beweging
 - Alevieten
- Ook politiek georiënteerde organisaties komen in het bestand voor: zowel linkse (HTKB, HTIB, DIDF, DSDF) als extreem-nationalistische (Turkse federatie Nederland, NUTIO en Turkse Raad Nederland)
- En tot slot zijn er diverse organisaties van *Koerden*, *Armeniërs* en *Assyriërs* in het bestand te vinden.

Wanneer de organisaties worden ingedeeld naar de doelgroepen waarop ze zich richten, dan ontstaat een gevarieerd beeld. De meest voorkomende doelgroep bij zowel religieuze als nietreligieuze organisaties zijn jongeren. Er zijn veel vrouwenorganisatie (zowel op religieuze als niet-religieuze basis). En dertig organisaties richten zich op het onderwijs, bijvoorbeeld organisaties van leerkrachten. Ook dertig organisaties richten zich op arbeiders. In 3 organisaties blijkt uit de naam dat men zich op oudere

Turken richt. Het aantal sportorganisaties dat op basis van de naam te herkennen valt, is 21. In 12 gevallen zijn er aanwijzingen van een muziek-, dans- of theaterorganisatie. Verder is in 12 gevallen sprake van een raad of platform (adviesraad of overlegorgaan).

Marokkaanse organisaties

In 2001 is door het IMES een bestand opgebouwd van 720 Marokkaanse migrantenorganisaties:

- Ook hier vormen religieuze organisaties de grootste categorie
- Een tweede categorie zijn politiek georiënteerde organisaties, waaronder Amicales
- Sportorganisaties of culturele organisaties vormen een derde categorie

In het bestand komen slechts drie federaties voor, hetgeen aanzienlijk minder is dan bij de Turkse migrantenorganisaties.

Een indeling naar doelgroepen levert het volgende beeld op. De meest voorkomende doelgroep bij zowel religieuze als niet-religieuze organisaties zijn *jongeren* (79 maal uit de naam af te leiden). Daarnaast zijn er negen organisaties die zich op *studenten* richten. In 42 gevallen is er sprake van een *vrouwenorganisatie* (zowel op religieuze als niet-religieuze basis). Zesentwintig organisaties zijn op het *onderwijs* gericht, bijvoorbeeld organisaties van leerkrachten eigen taal en cultuur. Er komen 23 *ouderverenigingen* in het bestand voor. Twaalf organisaties richten zich op *arbeiders*, waarvan er acht Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland (KMAN) in de naam dragen. Van zeven organisaties blijkt uit de naam dat *ouderen* de doelgroep zijn. Een laatste, doelgroep zijn *Berbers*. Er zijn in het bestand vijf organisaties waarvan zeker is dat ze zich op deze doelgroep richten.

Chinese organisaties

Herkomstgebied en taal zijn belangrijk voor de manier waarop Chinezen zich organiseren (244 zelforganisaties). Er zijn drie koepelorganisaties, grotendeels gebaseerd op de drie belangrijkste herkomstgebieden: de Volksrepubliek China, Taiwan en Hong Kong.:

- De Algemene Chinese Vereniging (ACV)
- Taiwanese Stichting Evangelische Zending onder de Chinezen in Europa (CEME)
- Niet-religieuze Chinese Vereniging «Fa Yin».

De politieke verschillen tussen communistisch China en Taiwan hebben in het verleden tot organisaties geleid die lijnrecht tegenover elkaar stonden. Politieke achtergrond is een scheidslijn die door alle soorten organisaties en koepels loopt, maar dat leidt niet tot zeer veel puur politieke organisaties. In de bestanden bevinden zich vijf politieke organisaties tegen (o.a. de Alliance for a Democratic China en de Vereniging ter Bevordering van de Eenwording van China) en twee organisaties die zich inzetten voor Chinese vluchtelingen.

Zoals hiervoor al bleek, vormen ook religieuze verschillen een basis voor organisatie. Er komen 34 godsdienstige organisaties in het bestand voor, waarvan zeven «Buddist» in de naam voeren, maar de meesten hebben een aanduiding die erop wijst dat ze Christelijk zijn.

Opvallend vergeleken met andere etnische groepen is, dat niet de godsdienstige organisaties het grootst in aantal zijn, maar de Chinese scholen. Er zijn 38 Chinese scholen, nog twee Chinese OET klassen voor Vietnamese vluchtelingen, plus drie studiefondsen.

Verder zijn er nog vijf organisaties voor geneeskunst en wetenschappers en een vrij grote categorie van organisaties richt zich op «cultuurbevordering» (15), daarnaast zijn er nog 11 kunst- en cultuurorganisaties. In het bestand van Chinese organisaties mogen de sportorganisaties zich in een behoorlijke populariteit verheugen: 21 sport- en kungfuorganisaties. Er worden 17 initiatieven genoemd die te maken hebben met de media. Het betreft hier de uitgave van kranten of tijdschriften en ook redacties van radio- en tv-programma's. Er worden 9 kranten en bulletins genoemd, en 24 maatschappelijke organisaties of dienstverlenende organisaties.

Naast organisaties die zich op een specifiek terrein richten, zijn er organisaties die zich op een bepaalde doelgroep richten, zoals vrouwen, jongeren en ondernemers. In het bestand komen 15 vrouwenorganisaties voor. Er zijn 14 organisaties voor ouderen. Kenmerkend voor de Chinese gemeenschap in Nederland is, dat een groot aantal mensen afhankelijk is van de restaurantsector. Het is daarom niet verbazend dat er 17 organisaties van ondernemers en drie organisaties voor koks bestaan.

Molukse organisaties

Molukkers organiseren zich sterk op basis van regionale herkomst. Een groot onderscheid is dat tussen de Zuidoost Molukse eilanden en de Centrale eilanden. Op gedetailleerder niveau zijn organisaties te onderscheiden naar eiland-, streek- en dorpsafkomst (Smeets 2001, geciteerd door Van Heelsum 2003).

In het bestand van de projectgroep Molukken komen voor:

- 32 politieke/belangenorganisaties
- 119 humanitaire organisaties
- relatief weinig organisaties voor een specifieke doelgroep (vrouwen, ouderen, jongeren)

Organisaties van vluchtelingen

Het totaal van organisaties uit de herkomstlanden van vluchtelingengroepen, bedraagt 631. In het totale bestand van vluchtelingenorganisaties valt op dat de herkomstgroepen sterk verschillen in het aantal organisaties wat zij oprichten en de aard daarvan. De Somalische gemeenschap heeft absolute termen een opvallend groot aantal organisaties (161). Dit wordt zowel aan de clanstructuur van de Somalische gemeenschap toegeschreven, als aan het spreidingsbeleid van de Nederlandse overheid. Als het aantal organisaties gedeeld wordt door het aantal leden van de betreffende groep, valt op de Ethiopiërs/Eritreërs de hoogste organisatiedichtheid hebben, wat op het conto van Eritreërs geschreven kan worden. Afghanen hebben de laagste organisatiedichtheid. Qua type organisaties vallen grote verschillen op. Zo hebben Somaliërs, Bosniërs en Albanezen veel hulporganisaties, die hulp bieden in het land van herkomst. Kongolezen en Eritreërs/Ethiopiërs hebben veel religieuze organisaties, wat verklaard wordt door de snelle opkomst in de afgelopen decennia van Pinksterkerken in Afrika. Tamils en Vietnamezen hebben een groter aantal organisaties die zich op cultuurbehoud richten. De Vietnamese gemeenschap in Nederland heeft een specifieke organisa-

tiestructuur vanwege het moment dat men in Nederland aankwam. De in Nederland geboren tweede generatie is al wat ouder dan bij andere groepen, ook zijn er organisaties voor oudere Vietnamezen aan. Iraanse en Afghaanse vluchtelingen worden gekenmerkt door een zeer hoog opleidingsniveau, hetgeen terug te zien is aan het soort organisaties dat zij oprichten.

Tegenstellingen tussen politieke, etnische of religieuze groepen in het land van herkomst die de aanleiding waren voor de vlucht, spelen bijna altijd mee in de organisatievorming in Nederland. Het is dan ook belangrijk om de politieke verschilpunten te kennen, omdat deze weliswaar niet altijd expliciet, maar bijna altijd medebepalend zijn voor de coalitie-mogelijkheden en federatievorming.

5.3 Beschouwing

De doelstellingen van zelforganisaties van minderheden hebben zich in de drie onderscheiden perioden ontwikkeld van «opvang, begeleiding, participatie en cultuurbeleving» (jaren zeventig) via «inspraak, opvang, maatschappelijke oriëntatie, participatie, cultuurbeleving, belangenbehartiging en groepsgewijze emancipatie» (jaren tachtig) naar «inspraak, hulpverlening, voorlichting, participatie, inburgering, interculturele activiteiten, belangenbehartiging en ondersteuning van individuele emancipatie» van de jaren negentig.

De ontwikkeling van deze doelstellingen sluit aan bij de veranderingen in het integratiebeleid van de overheid, waarbij met name de overgang in doelstelling van groepsgewijze emancipatie naar ondersteuning van individuele emancipatie opvallend is.

In alle drie perioden hebben de zelforganisaties voor de minderheden en nieuwkomers de rol van eerste opvang en wegwijzer in de Nederlandse samenleving vervuld. In de jaren tachtig heeft een deel van de zelforganisaties zich «isolationistisch» en «integratietegenwerkend» opgesteld. In de jaren negentig hebben zelforganisaties van minderheden in hun doelstellingen en activiteiten de nadruk gelegd op «bridging» (hun achterban in staat stellen om contacten buiten de eigen groep te leggen) en veel minder op «bonding» (versterking van de interne banden tussen leden van de achterban).

Veranderingen in de opvattingen van de overheid van categoriaal naar algemeen, van een groepsgewijze aanpak naar een individuele aanpak van emancipatie heeft geleid tot een effectief andere politiek met betrekking tot zelforganisaties van minderheden.

In de structuur van de zelforganisaties is duidelijk het tweesparenbeleid van de rijksoverheid (inspraak en ondersteuning van participatie en integratie) herkenbaar. Via de landelijke inspraakstructuur met een wettelijke basis (Wet Overleg Minderheden, 1997) lost de overheid de paradox op dat (vertegenwoordigers van) zelforganisaties en belangengroepen van migranten enerzijds een minder centrale positie in het integratiebeleid hebben gekregen maar anderzijds veelvuldig door de politiek worden benaderd in tijden van mogelijk oplopende etnische spanningen.

De aparte aandacht van de rijksoverheid voor de positie van vrouwen en jongeren heeft naar alle waarschijnlijkheid eraan bijgedragen dat er in de structuur van zelforganisaties er sprake is van een matrix, met een as van

etnisch/religieuze en politieke scheidlijnen en een as van doelgroepen
(met name vrouwen en jongeren).

6 LITERATUUR

Adviesbureau Van de Bunt (2001). *Evaluatie van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)*. Amsterdam: Adviesbureau Van de Bunt.

Bloemberg, L.M.H. (1995). *Tussen traditie en verandering. Hindostaanse zelforganisaties in Nederland*. Dissertatie Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: NGS

Bons, C.P., A. de Koning, W.A. Vink, (1999). *Landelijke Zelforganisaties en hun rol in de multicultureel samenleving*. Rotterdam: Bureau Onderzoek op Maat.

Daal, H.J. van (2001). *Het middenveld als smeltkroes? Verschuivingen in deelname aan verenigingsleven en vrijwilligerswerk in multicultureel Rotterdam*. 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. (2001). *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Dalen, L.C. van e.a. (red.) (1973). *Handboek buitenlandse werknemers*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Duyvendak, J. W. e.a. (1992). *Tussen verbeelding en macht*. Amsterdam: SUA.

Duyvendak, J.W. e.a. (1998). *Integratie door sport? Een onderzoek naar de gemengde en ongemengde sportbeoefening van autochtonen en allochtonen*. Rotterdam: Bestuursdienst Rotterdam.

Duyvendak, J.W. e.a. (2000). *De dynamiek van de sociale infrastructuur*. Achtergrondstudie RMO-advies Ongekende aanknopingspunten. Den Haag: RMO.

Duyvendak, J.W., L. Veldboer (2001). *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en Sociale Cohesie*. Amsterdam: Boom.

Fennema, M., Tillie, J., Heelsum, A. van, Berger, M. en R. Wolff (2000). *Sociaal kapitaal en politieke participatie van minderheden*. Amsterdam: IMES.

Fermin, A. (1997). *«Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid» 1977–1995*. Dissertatie Amsterdam: Thela Thesis.

Gemeente Rotterdam (1991). *De nieuwe Rotterdammers. Facetbeleid culturele minderheden in de jaren negentig*. Rotterdam.

Gemert, F.H.M. van en J.F.I. Klaver (2003). *Ondersteuning zelforganisaties*. Amsterdam: Regioplan

Gowricharn, R. (2001). *In- en uitsluiting in Nederland, een overzicht van empirische bevindingen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Graaf, H. de (1983). *Functies eigen organisaties buitenlanders*. Den Haag: NIMAWO

Graaf, H. de (1985). *Plaatselijke organisaties van Turken en Marokkanen*. Den Haag: NIMAWO

Griffioen, S. en J. Tennekes, J. (2001). *Culturele universalis en multicultureel samenleven*. Den Haag: NWO.

Gutmann, A. (2003), *Identity in Democracy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Haan, I. de (2001). *Tocqueville in Nederland. Verzuiling, civil society en sociale cohesie in de Nederlandse geschiedenis*. Den Haag: NWO.

Haan, I. de en J.W. Duyvendak (2002). *In het hart van de verzorgingsstaat. Het Ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS) 1952–2002*. Zutphen: Walburg pers.

Heelsum, A. van. (2003). *Migrantenorganisaties in Nederland*. (concept)

Hofland, J. en J.H. Hoogteijling (1988). *Welzijnsinstellingen voor minderheden*. Den Haag: IOO

Horeman, M., G. Korterink en J. Veldkamp (1985). *Lokale uitgaven voor minderheden*. Den Haag: VNG

Kloosterboer, D. (2003). *Strategische analyse van lokale subsidie-regelingen*. S.l.: Dunya Advies.

Koopmans, R. en P. Statham (2000). «Migration and ethnic relations as a field of political contention. An opportunity structure approach». In: R. Koopmans en P. Statham (red.). *Immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*, Oxford en New York: Oxford University Press.

Kriesi, H., R. Koopmans, J.W. Duyvendak en M. Giugni (1995). *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Minderhedennota (1983). Regeringsnota over het minderhedenbeleid. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2001). *Integratie in het perspectief van immigratie*. (Tweede Kamer 2001–2002, 28 198, nrs. 1–2). Den Haag: SDU.

Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1977) *Positie migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn. Nota*. (Tweede Kamer, 1976–1977, 14 398, nr 2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1978). *Positie migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn. Aanvullende brief.* (Tweede kamer, 1977–1978, 14 398. nr. 3). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2001). *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2001.* (Tweede Kamer 2001–2002, 28 006, nrs. 1–2). Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid (1970). *Nota buitenlandse werknemers.* (Tweede Kamer 1969–1970, 10 504, nr. 1–2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1987). *Rijksprogramma Welzijn Minderheden.* Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1985). *Rijksregeling Welzijn Minderheden.* Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1988a). *Evaluatie Rijksregeling Welzijn Minderheden. Deelrapport I* Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1988b). *Evaluatie Rijksregeling Welzijn Minderheden. Deelrapport II* Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1988c). *Evaluatie Rijksregeling Welzijn Minderheden. Deelrapport III* Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1988d). *Evaluatie Rijksregeling Welzijn Minderheden. Eindverslag* Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Muskens, G. (1997). *Onderzoek naar de achterban van de Antilliaanse en Arubaanse zelforganisaties in Tilburg en omgeving.* Tilburg : DOCA Bureaus.

Muskens, G. (1998). *Instellingssubsidies voor landelijke zelforganisaties van minderheden, vluchtelingen en Chinezen. QuickScan Rapport in opdracht van het Ministerie van VWS, Directie Sociaal Beleid.* Tilburg: DOCA Bureaus, Bureau voor Onderzoek en Advies.

Muskens, G. (1998) *Activiteiten en contacten van zelforganisaties : survey onder 40 landelijke en plaatselijke organisaties van minderheden, vluchtelingen Chinezen.* Tilburg : DOCA Bureaus, Bureau voor Onderzoek en Advies. Onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS, directie Sociaal Beleid.

Penninx, R. en M. Schrover, (2001). *Bastion of bindmiddel? De organisatie van migranten in een lange-termijn perspectief.* Den Haag: NWO/NMPS.

Penninx, R., en B. Slijper (1999). *Voor elkaar. Integratie, vrijwilligerswerk en organisaties van migranten.* Amsterdam: IMES

Poppelaars, C.H.J.M. (2003). *Een bestuurlijke gelegenheidsstructuur. Over de invloed van subsidiebeleid op immigrantenorganisaties in Den Haag en Utrecht*. Leiden: Universiteit van Leiden.

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).

Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk, A. Meijer (1996). *Nederland en zijn islam*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Rijkssubsidieregeling voor werkzaamheden en voorzieningen met betrekking tot samenlevingsopbouw, deel E. Categorieel Opbouwwerk (1971). Den Haag: Staatsuitgeverij

Schuyt, K. (2001). Nieuwe vormen van binding en burgerschap. In: P. Rademaker (Red.) *Met het oog op 2010. De toekomst van het sociale domein, verbeeld in elf essays* (pp. 55–65). Amsterdam: De Balie.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1995). *Lokaal minderhedenbeleid. Het ontstaan en de ontwikkeling van gemeentelijke bemoeienis met minderheden 1983–1992*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1995). Subsidie-regeling Welzijnsbeleid. *Staatscourant* 1995, nr 250.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, A.M. Vliegthart (1999). *Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Met vereende kracht, notitie over de versterking van eigen organisaties van minderheden en de ondersteuningsstructuur die daarbij nodig is* (Tweede Kamer 1999–2000, 26 815, nr.3). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2001). Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden. *Staatscourant*, nr.241.

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

Vermeulen, H. (2001a). *Cultuur en ongelijkheid*. Den Haag: NWO.

Vermeulen, H. (2001b). *Etnisch-culturele diversiteit als «feit» en «norm»*. Oratie. Universiteit van Amsterdam.

Vroom, H.M. (2001), *Religieus pluralisme en multiculturaliteit*. Den Haag: NWO.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag; SDU.

Wet overleg minderhedenbeleid (1997). In: *Staatsblad*: nr.335. Den Haag: SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1979). *Etnische minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij (Rapporten aan de Regering; 17).