

Vergaderjaar 2003–2004

28 689

Onderzoek Integratiebeleid

Nr. 9

EINDRAPPORT

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	7	3	Inburgering	109
		3.1	Inleiding	109
1. Procedures en werkwijze	8	3.2	Voorgeschiedenis van inburgeringscursussen	109
1.1 Inleiding	8	3.3	Nieuwkomersbeleid	118
1.2 Voorgeschiedenis	8	3.4	Oudkomersregelingen	136
1.3 De commissie en haar staf	11	3.5	Resultaten van inburgering	139
1.3.1 Constitutie van de Commissie	11	3.6	Conclusies	144
1.3.2 Samenstelling van de staf	11			
1.4 Organisatie en werkwijze	12	4	Werk en inkomen	147
1.4.1 Het bronnenonderzoek	12	4.1	Inleiding	147
1.4.2 Het vervolgonderzoek	13	4.2	Arbeidsmarkt- en inkomenspositie	147
1.5 Het onderzoek	15	4.2.1	Arbeidsmarkt- en inkomenspositie van migranten	148
1.5.1 De onderzoeksvragen	15			
1.5.2 Extern onderzoek	15	4.2.2	Arbeidsmarktpositie van vluchtelingen	163
1.5.3 Het onderzoek door de Commissie	19	4.3	Arbeidsmarkt- en inkomensbeleid	167
1.6 De besloten gesprekken	19	4.3.1	De periode voorafgaand aan 1970	167
1.6.1 De voorbereiding en het verloop	19	4.3.2	De jaren zeventig	173
1.6.2 Een incident	20	4.3.3	De jaren tachtig	180
1.7 De openbare afronding	21	4.3.4	De jaren negentig	184
1.7.1 De voorbereiding	21	4.3.5	De jaren 2000–2003	197
1.7.2 Het verloop	23	4.4	Arbeidsmarktbeleid t.a.v. vluchtelingen	209
1.8 De rapportage	24	4.5	Capita Selecta	210
		4.5.1	Effectiviteit arbeidsmarktbeleid	210
2. Integratiebeleid op hoofdlijnen 1970–2003	27	4.5.2	De rol van Arbeidsvoorziening	214
2.1 Inleiding	27	4.5.3	De rol van sociale partners	225
2.2 De jaren zeventig	28	4.5.4	Bestrijding van discriminatie	233
2.3 De jaren tachtig	34	4.5.5	Stimuleren zelfstandig ondernemerschap	240
2.4 De jaren negentig	39	4.5.6	Nederland in vergelijking met Duitsland	243
2.5 De jaren 2000–2003	52	4.5.7	Opnieuw arbeidsmigratie?	249
2.6 Capita selecta 1970–2003	60	4.6	Conclusies	257
2.6.1 Demografische gegevens	60			
2.6.2 Wat is integratie en wat is integratiebeleid?	63	5.	Onderwijs	259
2.6.3 Is het beleid samenhangend, consistent en succesvol geweest?	68	5.1	Inleiding	259
2.6.4 Argumenten die mede van invloed zijn geweest op het beleid	73	5.2	De onderwijspositie van allochtone leerlingen	259
2.6.5 Het coördinerende ministerie	78	5.2.1	Onderwijsniveau en taalbeheersing	259
2.6.6 Relevante buitenlandse stedelijke ervaringen	84	5.2.2	Leerlingen uit etnische minderheden in het basisonderwijs	267
2.6.7 Citaten van hoorzittingen in de gemeenten	86	5.2.3	Leerlingen uit etnische minderheden in het voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs	267
2.7 De financiële gegevens van het beleid voor etnische minderheden van 1970–2003	103	5.2.4	Verschillen in de onderwijspositie in het basisonderwijs: sociaal milieu en buitenlandse herkomst	268
2.8 Conclusies	105		Onderwijsachterstandenbeleid	270
		5.3		

5.3.1	De jaren zeventig	270	8.2.1	Nationaliteit en burgerschap	461
5.3.2	De jaren tachtig	274	8.2.2	Nationale belangen en nationale veiligheid	462
5.3.3	De jaren negentig	280	8.2.3	Godsdienstbeleving	463
5.3.4	De jaren 2000–2003	287	8.2.4	Taal en cultuur	463
5.4	Capita Selecta	300	8.2.5	Economische belangen	464
5.4.1	Overgang van primair naar voortgezet onderwijs	300	8.3.	Marokko	464
5.4.2	Voortijdig schoolverlaten	305	8.3.1	Nationaliteit en burgerschap	464
5.4.3	Nederlands als tweede taal (NT2)	314	8.3.2	Nationale belangen en nationale veiligheid	466
5.4.4	Onderwijs in Eigen Taal en (Cultuur) (OET(C)) en Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT)	317	8.3.3	Godsdienstbeleving	467
5.4.5	Intercultureel Onderwijs (ICO)	324	8.3.4	Taal en Cultuur	467
5.4.6	Onderwijssegregatie	327	8.3.5	Economische belangen	468
5.5	Conclusies	343	8.4.	Conclusies	469
6.	Wonen en Recreëren	347	9	Organisaties van en voor minderheden	471
6.1.	Inleiding	347	9.1	Inleiding	471
6.2.	De jaren zeventig	348	9.2	De periode voorafgaand aan de jaren zeventig	471
6.2.1.	Huisvestingspositie etnische minderheden	348	9.3	De jaren zeventig	473
6.2.2.	Beleid	351	9.3.1	De rol van de overheid	476
6.2.3	Resultaten: Beleidseffectrapportages en Onderzoek	356	9.4	De jaren tachtig	479
6.2.4	Samenvatting op hoofdlijnen	357	9.4.1	De rol van de overheid	484
6.3.	De jaren tachtig	358	9.5	De jaren negentig tot 2003	488
6.3.1.	Huisvestingspositie etnische minderheden	358	9.5.1	De rol van de overheid	494
6.3.2.	Beleid	360	9.6	De rol van organisaties van en voor minderheden in het kader van integratie	508
6.3.3	Resultaten: Beleidseffectrapportages en Onderzoek	366	9.7	Conclusies	516
6.3.4	Samenvatting op hoofdlijnen	370	10	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	517
6.4.	De jaren negentig	371	10.1	Onderzoeksvragen	517
6.4.1.	Huisvestingspositie etnische minderheden	371	10.2	Integratiebeleid op hoofdlijnen 1970–2003	517
6.4.2.	Beleid	373	10.3	Inburgering	523
6.4.3	Resultaten: Beleidseffectrapportages en Onderzoek	378	10.4	Werk en Inkomen	524
6.4.4	Samenvatting op hoofdlijnen	384	10.5	Onderwijs	528
6.5.	De jaren 2000–2003	384	10.6	Wonen en recreëren	537
6.5.1.	Ontwikkeling huisvesting en concentratie etnische minderheden	384	10.7	Emancipatie van vrouwen en meisjes	542
6.5.2.	Beleid	384	10.8	De rol van overheden landen van herkomst: Turkije en Marokko	545
6.5.3	Resultaten: Beleidseffectrapportages en Onderzoek	390	10.9	Organisaties van en voor minderheden	547
6.5.4	Samenvatting op hoofdlijnen	391	Appendices		551
6.6.	Capita Selecta	392	Appendix A	Noten hoofdstuk 1	553
6.6.1.	Spreiding en het vergroten van keuzemogelijkheden	392	1.	Onderzoeksvorstel van de werkgroep voorbereiding parlementair onderzoek integratiebeleid	555
6.6.2.	Concentratiewijken	395	2.	Kamerstukken 28 689, nrs. 1–7	561
6.6.3.	Recreatie	406	Appendix B	Financiële overzichten integratiebeleid minderheden 1970–2003	577
6.7.	Conclusies	407	1.	Brief d.d. 25 april 2003 van de Commissie aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	579
7.	Emancipatie van vrouwen en meisjes	411	2.	Brief d.d. 9 september 2003 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	581
7.1.	Inleiding	411	3.	Brief d.d. 28 oktober 2003 van de Commissie aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	589
7.2.	Sociaal-economische en sociaal-culturele positie van allochtone vrouwen	411	4.	Brief d.d. 28 november 2003 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	591
7.2.1.	Allochtone vrouwen in Nederland: enkele demografische gegevens	411	Appendix C	Lijsten	593
7.2.2.	Sociaal-economische positie van allochtone vrouwen	414	1.	Besloten gesprekken	595
7.2.3.	Sociaal-culturele positie van allochtone vrouwen	423	2.	Openbare gesprekken	601
7.3.	Beleid	431	3.	Literatuurlijst	607
7.3.1.	De jaren zeventig	431	4.	Selectie binnengekomen post	629
7.3.2.	De jaren tachtig	435	Appendix D	Relevante documenten	635
7.3.3.	De jaren negentig	442	1.	Brief d.d. 17 november 2003 van de heer H. Defouad, chargé d'affaires a.i. van de Ambassade van het Koninkrijk van Marokko betreffende voorstellen tot wijziging van het Marokkaanse personen- en familierecht	637
7.3.4.	De jaren 2000–2003	449	2.	Brief van mevrouw Tuts-Dukker te Zoetermeer	657
7.4.	Capita Selecta	455			
7.4.1.	Gemengd huwen of partner uit herkomstland?	455			
7.4.2.	Marokkaans familierecht	458			
7.5.	Conclusies	459			
8.	Landen van herkomst: Turkije en Marokko	461			
8.1	Inleiding	461			
8.2.	Turkije	461			

TEN GELEIDE

De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid presenteert hierbij haar eindrapport «Bruggen bouwen». Deze titel symboliseert het proces dat in de 30 jaar die de onderzoekscommissie heeft onderzocht heeft plaatsgevonden en nog steeds plaatsvindt. Bruggen tussen de landen van herkomst en de Nederlandse samenleving, tussen culturen en tussen mensen. Bij het bouwen van deze bruggen is soms sprake van bewuste planning en speelden overheden een rol, soms ook begonnen individuen of kleine groepen her en der. Sommige bruggen zijn stevige bouwwerken geworden, met uitgebreid tweerichtingsverkeer, anderen vragen nog veel aandacht en groot onderhoud.

Het rapport is gebaseerd op een uitgebreid literatuuronderzoek, waarbij ruim 300 verschillende bronnen zijn gebruikt. De Commissie sprak met 287 personen in besloten en openbare gesprekken. Een deel van de openbare gesprekken vond plaats in een viertal steden waar de Commissie de integratievraagstukken op gemeentelijk niveau heeft uitgediept: Amsterdam, Deventer, Rotterdam en Tilburg. Een primeur in de geschiedenis van het parlementaire onderzoek vormden de openbare hoorzittingen in deze steden, waar betrokken burgers vrij konden inspreken. Van de in het totaal 230 aanwezigen hebben 94 personen het woord gevoerd. De Commissie is alle deelnemers zeer erkentelijk voor hun openhartigheid en deelname aan de gesprekken. Ook de vele mensen die ons spontaan schreven om hun ervaringen aan ons mee te geven verdienen onze dank.

De Commissie had dit onderzoek nooit kunnen voltooien zonder de enorme inzet van haar staf. Met name willen wij noemen: J. P. M. Cartens, C. T. van Ham, L. Jagroep, A. J. van Meeuwen, E. M. Naborn, D. S. Nava, C. H. J. M. Poppelaars, E. T. Visser en H. J. M. Vlasblom-Borst.

Namens de commissie,

Stef Blok,
Voorzitter

HOOFDSTUK 1 PROCEDURES EN WERKWIJZE

1.1 Inleiding

De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (hierna: de Commissie) legt in dit hoofdstuk verantwoording af over het door haar verrichte onderzoek. Aan de orde komen:

- de totstandkoming van de Commissie (paragraaf 1.2);
- de organisatorische en procedurele aspecten (paragrafen 1.3 en 1.4);
- het onderzoek (paragraaf 1.5);
- de (voorbereiding van) besloten gesprekken, openbare gesprekken en hoorzittingen (paragrafen 1.6 en 1.7);
- de rapportage (paragraaf 1.8).

1.2 Voorgeschiedenis

Tijdens de algemene beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 2003 dient het lid Marijnissen op 19 september 2002 de volgende motie in:

*«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.»¹*

Na afloop van het debat wordt de motie met meerderheid van stemmen aangenomen.

De aanvaarding van de motie leidt ertoe dat het Presidium van de Kamer de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoekt de motie verder uit te werken en ten behoeve van de besluitvorming in de Kamer een onderzoeksvoorstel te formuleren.

Op 2 oktober 2002 stellen de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk de Werkgroep voorbereiding parlementair onderzoek integratiebeleid in.² Op 11 november 2002 bespreken de commissies het advies van de werkgroep en nemen het over. Op 14 november 2002 wordt het advies door de commissies aan het Presidium aangeboden.³ Bij brief van 27 november 2002⁴ stelt het Presidium voor conform dit advies een tijdelijke commissie in te stellen. De brief luidt:

«Het Presidium heeft naar aanleiding van de motie-Marijnissen (stuk 28 600 nr. 24) die de Kamer op 19 september jongstleden heeft aanvaard, een advies ontvangen van de vaste commissie voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Conform dit advies stelt het Presidium voor een tijdelijke commissie in de zin van artikel 18 van het Reglement van Orde in te stellen om een onderzoek uit te voeren waarvan het doel is:

¹ Kamerstuk 28 600, nr. 24.

² De werkgroep bestaat uit de leden M. de Vries (VVD), tevens voorzitter, Sterk, (CDA), Varela (LPF), Adelmund (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Kant (SP) en Lambrechts (D66).

³ Zie appendix A.

⁴ Kamerstuk 28 689, nr. 1.

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 onderzoek en over de samenhang van het beleid op de diverse deelterreinen. Het onderzoek moet tevens bouwstenen opleveren voor het toekomstige integratiebeleid.

Daarbij dient de tijdelijke commissie de volgende vragen te beantwoorden in haar rapportage:

- *Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?*
- *Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen zoals wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs?*
- *Is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelvelden zijn invloed heeft gehad?*
- *In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?*
- *Zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?*

De tijdelijke commissie dient uiterlijk vóór het kerstreces van het jaar 2003 te rapporteren.

Het Presidium zal een nader voorstel doen voor het aantal leden van de tijdelijke commissie en de samenstelling daarvan.

Het Presidium stelt voor, de tijdelijke commissie voor die eerste fase van haar werkzaamheden een budget te geven van € 350 000 en haar uit te nodigen om voor de volgende fase een nieuwe begroting in te zenden.»

Op 3 december 2002 besluit de Kamer overeenkomstig de voorstellen van het Presidium.⁵ In de brief van 13 december 2002 doet het Presidium een nader voorstel.⁶ Het voorstel luidt:

«De Kamer heeft op 3 december jongstleden besloten tot instelling van een tijdelijke commissie waarvan de taak is omschreven in een brief van het Presidium van 27 november (stuk 28 689, nr. 1)

Het Presidium stelt voor om de tijdelijke commissie vooralsnog geen andere taak te geven dan het laten verrichten van een bronnenonderzoek. De tijdelijke commissie zou haar rapport over deze beperkte taak uiterlijk op 29 januari 2003 moeten uitbrengen. Het Presidium stelt voor tot leden van deze tijdelijke commissie te benoemen, de heer Blok, mw. Sterk, de heer Varela, mw. Adelmund, mw. Van Gent, de heer Lazrak en mw. Lambrechts.

Aan de Kamer in nieuwe samenstelling zal het Presidium een voorstel doen voor de samenstelling van een nieuwe tijdelijke commissie. Deze nieuwe commissie zal tot taak hebben het onderzoek voort te zetten, waartoe de Kamer op 3 december heeft besloten, maar dan op basis van het bronnenonderzoek.»

Op 18 december 2003 gaat de Tweede Kamer akkoord met dit voorstel en worden de leden benoemd.⁷

D. S. Nava is door de Griffier van de Tweede Kamer als griffier van de commissie aangewezen.

⁵ Handelingen Tweede Kamer, TK 28, 3 december 2002, blz. 2011.

⁶ Kamerstuk 28 689, nr. 2.

⁷ Handelingen Tweede kamer, TK 35, 18 december 2002, blz. 2671.

1.3 De Commissie en haar staf

1.3.1 *Constitutie van de Commissie*

Op dezelfde dag dat de Kamer de leden van de Commissie benoemt, komt zij voor haar constituerende vergadering bijeen. In deze vergadering, die wordt voorgezeten door de Voorzitter van de Kamer, kiest zij uit haar midden het lid Blok tot voorzitter.

Aansluitend aan de constituerende vergadering houdt de Commissie haar eerste procedurevergadering, waarin de uitvoering van haar (vooralsnog) enige taak aan de orde komt, te weten het laten verrichten van een bronnenonderzoek naar het integratiebeleid.

In de daaropvolgende procedurevergaderingen komt vooral dit punt aan de orde.

Naar aanleiding van de Tweede-Kamerverkiezingen op 22 januari 2003 worden de leden van Commissie op 20 februari 2003 opnieuw benoemd, te weten K. Y. I. J. Adelmund (PvdA), S. A. Blok (VVD), I. van Gent (GroenLinks), A. Lazrak (SP), N. Rambocus (CDA) en J. M. Varela (LPF). In de constituerende vergadering op 13 maart 2003 herkiest de Commissie het lid Blok tot voorzitter. Het lid Lazrak wordt tot ondervoorzitter gekozen. Op 23 september 2003 wordt het lid F. Vergeer in de Commissie benoemd in plaats van het lid Lazrak. Vervolgens kiest de Commissie op 25 september 2003 het lid Adelmund tot nieuwe ondervoorzitter.

1.3.2 *Samenstelling van de staf*

In de eerste fase van het onderzoek wordt de Commissie ondersteund door de griffier, de onderzoekskoördinator en een secretariaatsmedewerker. Meteen na de instemming van de Kamer met de verdere onderzoeksopzet en de bijbehorende begroting op 24 april 2003, start de Commissie met de werving van drie stafmedewerkers. In september 2003 wordt een tweede secretariaatsmedewerker aan de staf toegevoegd en in oktober 2003 een documentalist.

De staf van de Commissie is als volgt samengesteld.

Leiding staf en coördinatie onderzoek

- D. S. Nava, griffier van de Commissie (plaatsvervangend griffier van de Tweede Kamer)
- E. M. Naborn, onderzoekskoördinator (Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer)

Stafmedewerkers/onderzoekers

- C. T. van Ham, migratieonderzoeker; vanaf 1 juli 2003
- C. H. J. M. Poppelaars, bestuurskundige; vanaf 26 mei 2003
- E. T. Visser, beleidsonderzoeker; vanaf 1 juni 2003

Ondersteuning

- H. J. M. Vlasblom-Borst, secretariaatsmedewerker (Tweede Kamer)
- A. J. van Meeuwen, secretariaatsmedewerker (Tweede Kamer); van 1 september tot en met 14 november 2003
- J. P. M. Cartens, documentalist (Tweede Kamer); vanaf 15 oktober 2003
- L. Jagroep, secretariaatsmedewerker (uitzendkracht); vanaf 24 november 2003

Alle activiteiten van de Commissie vallen onder haar politieke verantwoordelijkheid. De griffier van de Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor alle inhoudelijke en organisatorische activiteiten van de staf. Tevens is hij belast met het beheer van de gelden, conform de goedgekeurde begroting.

De onderzoekskoördinator is verantwoordelijk voor de communicatie met de externe onderzoeksbureaus en de inhoudelijke aansturing en afstemming van de eigen onderzoeksstaf. Daarmee is zij verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van de openbare gesprekken en de hoorzittingen en voor de inhoudelijke voorbereiding van het eindrapport. De verschillende deelterreinen van het onderzoek zijn over de stafmedewerkers verdeeld. Een stafmedewerker is belast met de voorbereiding van de besloten en openbare gesprekken, het doen van onderzoeksactiviteiten en het schrijven van conceptteksten op de haar toebedeelde deelterreinen. Ook de vier gemeenten die de Commissie in het kader van haar onderzoek bezoekt, zijn over de stafmedewerkers verdeeld. Ook hier geldt dat een stafmedewerker is belast met de voorbereiding van de openbare gesprekken en de hoorzittingen in de haar toebedeelde gemeente(n). De secretariaatsmedewerkers zijn belast met de ondersteuning van de werkzaamheden van de griffier en de onderzoeksstaf. De documentalist heeft als taak het verzamelen van informatie.

Daarnaast hebben E. M. Sjerp (adjunct-griffier), H. J. Post (adjunct-griffier), C. H. van Bommel (adjunct-griffier) en N. T. L. Hogenhuis (stafmedewerker Onderzoeks- en Verificatiebureau) tijdens de verschillende fasen van het onderzoek hand- en spandiensten verricht.

1.4 Organisatie en werkwijze

Deze paragraaf geeft in grote lijnen een beeld van de werkzaamheden van de Commissie en haar staf vanaf het moment van de instelling tot aan de aanbidding van het eindrapport aan de Tweede Kamer. Specifieke aspecten van die werkzaamheden worden elders nader toegelicht of uitgewerkt.

De werkzaamheden van de Commissie en haar staf kunnen in twee fasen worden ingedeeld. De eerste fase betreft de uitvoering van haar eerste, enige, taak, te weten het laten verrichten van een bronnenonderzoek. De tweede fase heeft betrekking op het vervolgonderzoek, waarmee de Kamer op 24 april 2003 heeft ingestemd.

1.4.1 Het bronnenonderzoek

Op 18 december 2002, de dag dat de leden worden benoemd, komt de Commissie voor het eerst bijeen. Omdat zij al op 29 januari 2003 een rapport over haar taak moet uitbrengen, buigt zij zich over de planning van het bronnenonderzoek.

De Commissie komt tot de conclusie dat de termijn waarbinnen zij over dit bronnenonderzoek verslag aan de Tweede Kamer moet uitbrengen veel te kort is om een degelijk onderzoek te laten verrichten. Zij besluit dan ook om zeven weken extra tijd te nemen om zo het onderzoeksinstituut beter in staat stellen een gedegen rapport te leveren.

Op 23 januari 2003 brengt de Commissie haar voortgangsrapportage uit, waarin zij aan de Kamer mededeelt dat het Verwey-Jonker Instituut met het verrichten van het bronnenonderzoek is belast.⁸ In paragraaf 1.5.2 wordt uitgebreid ingegaan op de aanbestedingsprocedure.

Op basis van de voortgangsrapportage besluit de Kamer de Commissie te machtigen haar werkzaamheden voort te zetten, met dien verstande dat

⁸ Kamerstuk 28 689, nr. 3.

het Presidium uiterlijk 1 mei 2003 een tussenrapportage dient te ontvangen, waaruit de verdere onderzoeksopzet van de Commissie blijkt met een begroting van de daaraan verbonden kosten.⁹

Op 20 februari 2003 bespreekt de Commissie de eerste versie van het plan van aanpak, opgesteld door de staf. In het plan komen onder meer aan de orde: de uitvoering van de onderzoeksopdracht; de eerste planning van de uit te voeren taken; de taakverdeling en de rol van de voorzitter. In het verloop van het onderzoek wordt het plan van aanpak meerdere malen aangevuld en aangepast. Pas na de oplevering van de resultaten van het bronnenonderzoek worden alle onderdelen van het plan ingevuld, in het bijzonder de verdere onderzoeksopzet.

Begin april 2003 bespreekt de Commissie het eindrapport van het Verwey-Jonker Instituut en de verdere onderzoeksopzet. Zij constateert op dat moment dat er een beeld ontbreekt van de gelden die de regering de afgelopen 30 jaar aan het beleid ten aanzien van (etnische) minderheden heeft besteed. Zij kiest ervoor de regering te vragen een integraal financieel overzicht op te stellen en aan haar te doen toekomen. De financiële overzichten zijn in appendix B opgenomen.

1.4.2 Het vervolgonderzoek

Op 10 april 2003 biedt de Commissie haar tussenrapportage aan de Kamer aan, waarin de verdere onderzoeksopzet en een begroting van de daaraan verbonden kosten zijn opgenomen. Bij brief van 17 april 2003 stelt het Presidium de Kamer voor, conform de tussenrapportage te besluiten.¹⁰ Op 24 april 2003 gaat de Kamer daarmee akkoord.¹¹ Met de instemming van de Tweede Kamer met de verdere onderzoeksopzet begint de tweede fase van het onderzoek.

De werving van de staf en de huisvesting

Ogenblikkelijk wordt een begin gemaakt met de werving van drie stafmedewerkers. Op 26 mei 2003 treedt de eerste stafmedewerker in dienst, de tweede op 1 juni 2003 en de derde op 1 juli 2003.

Op de derde etage van het gebouw Doelenstraat 10 vindt de Commissie een geschikte en volledig geoutilleerde werkruimte.

De aanbesteding van de aanvullende onderzoeken

Begin mei 2003 start een korte aanbestedingsprocedure voor de aanvullende onderzoeken. Drie onderzoeksbureaus worden daarvoor aangeschreven. Eind mei worden de onderzoeken uitbesteed. In paragraaf 1.5.2 wordt ingegaan op de aanbesteding.

De besloten gesprekken

Tegelijkertijd met het uitbesteden van de aanvullende onderzoeken wordt een begin gemaakt met de voorbereiding van de besloten gesprekken. De basis voor (de voorbereiding van) deze gesprekken is het bronnenonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut. Het eerste besloten gesprek wordt op 26 mei 2003 gehouden en het laatste op 21 november 2003. In paragraaf 1.6 komen de besloten gesprekken uitgebreid aan de orde.

De openbare afronding

In deze fase houdt de Commissie zich vooral bezig met het voorbereiden en voeren van de openbare gesprekken. Daarnaast worden in vier gemeenten hoorzittingen gehouden. Gedurende deze periode is de staf hoofdzakelijk bezig met de zorgvuldige voorbereiding van de openbare gesprekken en hoorzittingen. De openbare afronding begint op

⁹ Kamerstuk 28 689, nr. 4; Handelingen Tweede Kamer, TK 47, 20 februari 2003, p. 3163.

¹⁰ Kamerstuk 28 689, nr. 5.

¹¹ Handelingen Tweede Kamer, TK 66, 24 april 2003, p. 3966.

22 september 2003. Op 13 november 2003 vindt het laatste openbare gesprek plaats.

Ook wordt een begin gemaakt met het schrijven van conceptteksten voor het eindrapport.

In paragraaf 1.7 wordt uitgebreid aandacht besteed aan de openbare afronding.

De rapportage

In de laatste weken bespreekt de Commissie de conceptteksten van het eindrapport die door de staf worden aangeleverd. Naast het opstellen van conceptteksten verricht de staf nader onderzoek op basis van recent verschenen onderzoeksrapporten en van informatie die tijdens of naar aanleiding van de openbare gesprekken naar voren komt.

De duur van het onderzoek

De (voorbereiding van de) openbare afronding vergt gedurende enkele maanden alle aandacht van de Commissie en haar staf. De analyse van de openbare gesprekken en recent verschenen onderzoeksrapporten leveren op het terrein van integratie een aantal zaken op die nader onderzoek vragen. Bovendien zijn de definitieve rapporten van een aantal aanvullende onderzoeken, waartoe de Commissie opdracht heeft gegeven, pas eind oktober klaar. Het gaat daarbij om de volgende onderzoeken: de Survey Sociale Positie en Voorzieningsgebruik Allochtonen (SPVA) 1998–2002; de rol van zelforganisaties; de emancipatie van vrouwen en meisjes; het doel en de samenhang op het deelterrein onderwijs. Dit leidt ertoe dat de Commissie bij brief van 2 december 2003 aan de Kamer meedeelt dat zij pas na het kerstreces in staat zal zijn haar eindrapport aan te bieden. Op 9 december 2003 stemt de Tweede Kamer in met de verlenging.¹²

Externe communicatie

De integratie van etnische minderheden is een onderwerp dat de laatste jaren volop de aandacht heeft van de samenleving als geheel, van beleidsmaker tot wijkbewoner. De Commissie is zich van begin af aan bewust van de beladenheid van dit het onderwerp. Zij besluit dan ook zoveel mogelijk openheid te betrachten.

Dit vertaalt zich onder meer in het gebruik van moderne communicatiemiddelen, zoals internet. Ten behoeve van reacties uit de samenleving opent de zij een e-mailadres op de website van de Tweede Kamer. Ook wordt op de website verwezen naar een pagina van de Commissie met relevante informatie, zoals de samenstelling van de Commissie, het doel van het onderzoek, de voortgangsrapportages, de planning van de openbare gesprekken en hoorzittingen, de persberichten en -verklaringen, de vastgestelde verslagen van de openbare gesprekken en de hoorzittingen en het rapport Bronnenonderzoek Integratiebeleid van het Verwey-Jonker Instituut. Het geluid van de openbare gesprekken die in de Tweede Kamer plaatsvinden, wordt beschikbaar gesteld via de internet- en intranetsite van de Tweede Kamer met behulp van webcasting.

De Commissie spreekt af dat in beginsel alleen de voorzitter gedurende het onderzoek de pers te woord staat, waarbij hij zich beperkt tot het verklaren en toelichten van het doel en opzet van het onderzoek.

De schriftelijke informatieverstrekking geschiedt door het verzenden van persberichten. Dit varieert van algemene informatieverstrekking tot verklaringen van de Commissie. Twee keer geeft zij een persverklaring uit, op 19 en 24 september 2003. Beide persverklaringen vloeien (direct en

¹² Handelingen Tweede Kamer, TK 34, 9 december 2003, p. 2391.

indirect) voort uit de uitingen van het lid Lazrak in de pers. Daarnaast houdt de Commissie op 19 september 2003 een persconferentie waarin zij een toelichting geeft op de voortgang van het onderzoek, de verdere planning en de openbare gesprekken die op 22 september 2003 beginnen.

1.5 Het onderzoek

In paragraaf 1.4 over de organisatie en werkwijze is in vogelvlucht aandacht besteed aan het onderzoek. In deze paragraaf wordt uitvoeriger stilgestaan bij de inhoudelijke aspecten van de vraagstelling, de keuze voor de onderzoeksinstituten en wordt de onderzoeksopzet kort weergegeven.

1.5.1 De onderzoeksvragen

Zoals hierboven is beschreven, heeft de Kamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd die de Commissie in haar rapportage dient te beantwoorden:

- welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?;
- wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen, zoals wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs?;
- is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelvelden zijn invloed heeft gehad?;
- in hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?;
- zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?

Mede naar aanleiding van de resultaten van het bronnenonderzoek besluit de Commissie op een aantal punten aanvullend onderzoek te laten doen. De aanvullende onderzoeken komen in de volgende paragraaf aan de orde.

1.5.2 Extern onderzoek

In eerste instantie krijgt de Commissie van de Kamer geen andere taak dan het laten verrichten van een bronnenonderzoek. In haar eerste vergadering op 18 december buigt zij zich over de planning en de uitbesteding van het bronnenonderzoek. Dit gebeurt aan de hand van een notitie van de griffier en het Onderzoeks- en Verificatiebureau.

Zoals hierboven al is verwoord, komt de Commissie tot de conclusie dat de termijn waarbinnen zij over dit bronnenonderzoek verslag aan de Tweede Kamer moet uitbrengen veel te kort is om een goed onderzoek te laten verrichten. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn de offerte-procedure, de omvangrijke onderzoeksvragen en de periode rond kerst. Zij besluit daarom extra tijd te nemen om zo het onderzoeksinstituut beter in staat stellen een kwalitatief goed rapport af te leveren.

De voltallige Commissie besluit drie onderzoeksinstituten te verzoeken een offerte uit te brengen voor het genoemde bronnenonderzoek, te kiezen uit een door het Onderzoeks- en Verificatiebureau, in afstemming met de bijzonder presidiumadviseur onderzoek, samengestelde groslijst van circa 15 onderzoeksbureaus. De belangrijkste selectiecriteria zijn:

- de onafhankelijkheid van het instituut op het terrein van integratiebeleid);
- het niet eerder onderzoek hebben gedaan voor de Tweede Kamer;

- deskundigheid.

De drie gekozen onderzoeksinstituten wordt verzocht uiterlijk 9 januari 2003 een offerte in te dienen. De opdracht, op basis waarvan de drie onderzoeksbureaus moeten offeren, behelst:

- het bestuderen van bestaande bronnen;
- aangeven of de vijf basisvragen te beantwoorden zijn op grond van de bestaande bronnen en zo ja, wat die antwoorden zijn;
- aangeven of aanvullend onderzoek nodig is en zo ja, op welke terreinen.

Ook wordt de bureaus gevraagd in de offerte aan te geven of en op welke wijze zij betrokken zijn (geweest) bij recent en lopend onderzoek naar het integratiebeleid.

Op 14 januari 2003 komt de Commissie bijeen om de drie offertes te bespreken.¹³ Ten behoeve van deze bespreking stelt het Onderzoeks- en Verificatiebureau, in afstemming met de bijzonder presidiumadviseur onderzoek, een advies op over de ontvangen offertes. Mede op grond van dit advies kiest zij voor het Verwey-Jonker Instituut. Later op die dag voert de Commissie een gesprek met het onderzoeksinstituut. De volgende factoren zijn doorslaggevend voor de keuze voor dit instituut:

- een heldere opzet en analyse;
- het instituut heeft geen nadrukkelijke bemoeienis gehad met het integratiebeleid;
- het onderzoeksteam bestaat uit capabele onderzoekers;
- een goede prijs-kwaliteitverhouding.

Op 23 januari 2003 deelt de Commissie aan de Kamer mee dat het Verwey-Jonker Instituut met het bronnenonderzoek is belast.¹⁴ Vervolgens besluit de Kamer de Commissie te machtigen om haar werkzaamheden voort te zetten.¹⁵

In de periode tot aan de oplevering van het bronnenonderzoek spreekt de Commissie nog een aantal keren met het Verwey-Jonker Instituut over de voortgang van het onderzoek. Het eerste gesprek vindt plaats op 20 februari 2003 en op 20 maart 2003 volgt een tweede gesprek over een tussenrapportage.

Op 2 april 2003 bespreekt de Commissie het concepteindrapport van het onderzoeksinstituut en komt ook de verdere onderzoeksopzet, conform de wens van de Kamer, aan de orde. De voltallige Commissie is van oordeel dat het rapport van het Verwey-Jonker Instituut een vrij compleet beeld oplevert van het integratiebeleid van de afgelopen 30 jaar. De Commissie kan zich in grote lijnen vinden in het rapport, met dien verstande dat zij daarmee nog geen oordeel uitspreekt over de voorlopige conclusies in het rapport. Immers, uit het verdere onderzoek zal moeten blijken of en in hoeverre de voorlopige conclusies kunnen worden gedeeld. De Commissie zal dan ook haar eigen conclusies trekken.

De Commissie komt tot de conclusie dat het onderdeel Recreëren voldoende door het Verwey-Jonker Instituut is onderzocht en dat daarom vervolgonderzoek niet nodig is. Op een aantal andere punten concludeert zij op grond van het bronnenonderzoek dat aanvullend onderzoek nodig is. Zij besluit die punten in de verdere onderzoeksopzet mee te nemen. Het betreft de volgende aanvullende (literatuur)onderzoeken.

- Op het terrein van 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. De cijfers over de afgelopen vier jaar worden in 2003

¹³ Aanwezig zijn de leden Blok, Sterk, Adelmund en Lazrak. De leden die afwezig zijn worden naderhand benaderd met de vraag of zij zich met deze keuze kunnen verenigen, wat het geval is.

¹⁴ Kamerstuk 28 689, nr. 3.

¹⁵ Kamerstuk 28 689, nr. 4; Handelingen Tweede Kamer, TK 47, 20 februari 2003, p. 3163.

verzameld. Daarmee is het mogelijk om de ontwikkelingen van de afgelopen vier jaar op het terrein van arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen in het eindrapport op te nemen. De vraagstelling luidt:

- wat zijn de ontwikkelingen van de afgelopen vier jaar op het terrein van arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen?
- Het functioneren en de rol van zelforganisaties, welzijnsorganisaties (die vooral in de jaren zeventig en tachtig actief waren) en belangenorganisaties, zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde organisaties. De vraagstelling luidt:
 - hoe functioneren zelforganisaties, welzijnorganisaties en belangenorganisaties (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) en wat is hun rol?;
 - in hoeverre heeft de overheid hierbij een bevorderende of belemmerende rol (gehad)?
- De emancipatie van vrouwen en meisjes komt in het bronnenonderzoek niet aan de orde. Dit onderwerp wordt van belang geacht bij het in kaart brengen van het verloop van de integratie van de afgelopen 30 jaar. De vraagstelling luidt:
 - hoe is de mate en omvang van emancipatie onder de verschillende groepen 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?
- De uiteenlopende doelen die op het terrein van onderwijs zijn beoogd (achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud, verbetering van interetnisch samenleven) dienen nader in kaart gebracht te worden. Ook de vraag naar de samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid dient nader onderzocht te worden. De vraagstelling luidt:
 - in hoeverre hebben de verschillende beleidsonderdelen op elkaar ingewerkt en in welke mate hebben zij elkaar versterkt?
- Een relevante buitenlandse stedelijke ervaring op het deelterrein Onderwijs is onderwerp van studie omdat het zich leent voor een internationale vergelijking. De vraagstelling luidt:
 - zijn er relevante buitenlandse ervaringen met het onderwijs in relatie tot achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud en verbetering van interetnisch samenleven?
 - is er sprake (geweest) van een samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid?
- De rol van overheden in de landen van herkomst wordt onderzocht. De vraagstelling luidt:
 - hoe is de visie van de overheden in de landen van herkomst op het Nederlandse integratiebeleid in relatie tot het eigen beleid, inclusief beleid met betrekking tot nationaliteit (o.a. dubbele nationaliteit) en zelforganisaties?;
 - in hoeverre is de rol van overheden in de landen van herkomst van invloed (geweest) op integratie van landgenoten in Nederland?

Oorspronkelijk is het ook de bedoeling een aanvullend onderzoek te laten doen naar de sociaal-economische positie van allochtonen in relatie tot het overheidsbeleid en de uitwerking daarvan in de praktijk. Een nadere bestudering van het bronnenonderzoek doet de Commissie echter besluiten dit aanvullende onderzoek te laten vervallen.

Op 3 april 2003 voert de Commissie een afrondend gesprek met het Verwey-Jonker Instituut over het eindrapport bronnenonderzoek.

Zoals hierboven al is aangegeven, constateert de Commissie dat er geen overzicht bestaat van de gelden die de regering de afgelopen 30 jaar aan het beleid ten aanzien van (etnische) minderheden heeft besteed. Omdat zij deze gegevens van cruciaal belang acht voor haar onderzoek, verzoekt zij de regering bij brief van 25 april 2003 een integraal financieel overzicht op te stellen en aan haar te doen toekomen. Op 9 september 2003 ontvangt de Commissie het gevraagde overzicht. Het overzicht is voor haar aanleiding om op 28 oktober 2003 een aantal vragen aan de regering voor te leggen. Deze vragen worden bij brief van 24 november 2003 beantwoord. De complete correspondentie is in appendix B opgenomen.

Op dezelfde dag dat de Kamer instemt met de verdere onderzoeksopzet van de Commissie buigt zij zich over de aanbesteding van de aanvullende onderzoeken. Wederom besluit zij drie onderzoeksbureaus te vragen een offerte uit te brengen. Een punt dat expliciet aan de orde komt, is of het Verwey-Jonker Instituut voor de tweede keer de gelegenheid mag krijgen om te offren voor een vervolgonderzoek. De Commissie is unaniem van mening dat het Verwey-Jonker Instituut die kans dient te krijgen, omdat het een gedegen en vrij compleet bronnenrapport heeft opgeleverd in een zeer korte tijd en omdat het uit te besteden onderzoek daarop een aanvulling vormt. Wel is zij van oordeel dat het wenselijk is, de onderzoeken aan verschillende onderzoeksbureaus uit te besteden. Op die manier wordt bereikt dat de Commissie niet afhankelijk is van één onderzoeksbureau.

Drie onderzoeksbureaus wordt begin mei 2003 verzocht uiterlijk 19 mei 2003 een offerte uit te brengen. Op 27 mei 2003 besluit de voltallige Commissie, mede op basis van een advies van het Onderzoeks- en Verificatiebureau en de bijzonder presidiumadviseur onderzoek, het Verwey-Jonker Instituut en het onderzoeksbureau QA+ (Questions, Answers and More) met de onderzoeken te belasten.

Het Verwey-Jonker Instituut verricht de volgende onderzoeken: de SPVA-cijfers; de rol van zelforganisaties; de emancipatie van vrouwen en meisjes; het doel en de samenhang op het deelterrein Onderwijs. QA+ wordt belast met het onderzoek naar de relevante buitenlandse stedelijke ervaring op het deelterrein Onderwijs en het onderzoek naar de rol van de overheden in de landen van herkomst.

De volgende factoren zijn doorslaggevend om voor het Verwey-Jonker Instituut te kiezen:

- deskundigheid op de te onderzoeken terreinen;
- de deelonderzoeken sluiten aan bij het door het instituut verrichte bronnenonderzoek;
- een goede prijs-kwaliteitverhouding.

Voor de keuze voor QA+ gelden de volgende factoren:

- een heldere opzet, analyse en uitwerking;
- het instituut heeft geen nadrukkelijke bemoeienis gehad met het integratiebeleid;
- goede prijs-kwaliteitverhouding.

Met beide onderzoeksbureaus wordt afgesproken dat de Commissie de onderzoeksrapportages eind augustus ontvangt. Op 26 augustus 2003 vindt een gesprek plaats met het Verwey-Jonker Instituut over de conceptrapportage. Op 28 augustus 2003 volgt een vergelijkbaar gesprek met QA+.

In de eerste helft van september levert QA+ de eindrapportages in. Het Verwey-Jonker Instituut doet dit in de tweede helft van oktober. De Commissie besluit beide rapportages in haar eigen eindrapportage aan de Kamer op te nemen.

1.5.3 Het onderzoek door de Commissie

Naast het uitbesteden van onderzoeken doet de Commissie zelf onderzoek. Dit onderzoek bestaat uit het voeren van besloten en openbare gesprekken alsook het houden van openbare hoorzittingen. Daarnaast leveren de analyse van deze gesprekken en recent verschenen onderzoeksrapporten op het terrein van integratie ook een aantal zaken op die nader onderzoek door de eigen staf vragen. In de volgende twee paragrafen wordt ingegaan op de besloten gesprekken en de openbare afronding.

In de onderzoeksopzet, waarmee de Kamer eind april 2003 instemt, wordt melding gemaakt van het voornemen van de Commissie om in het kader van het onderzoek naar de buitenlandse stedelijke ervaringen op het deelterrein onderwijs een werkbezoek te brengen aan een aantal steden in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Na uitvoerig beraad besluit de Commissie af te zien van het werkbezoek omdat de meerwaarde daarvan in het licht van het rapport van QA+ relatief gering is.

1.6 De besloten gesprekken

In deze paragraaf wordt een uiteenzetting gegeven van de gang van zaken met betrekking tot de besloten gesprekken.

1.6.1 De voorbereiding en het verloop

In het kader van haar onderzoek voert de Commissie gesprekken die een besloten karakter hebben. Het doel van deze gesprekken is drieledig, te weten:

- het toetsen van de bevindingen van het bronnenonderzoek aan de mening van de verschillende actoren;
- het vergroten van kennis van en inzicht in de materie;
- de selectie van personen die voor de openbare afronding zullen worden uitgenodigd.

Van de gesprekken vervaardigt de Stenografische dienst woordelijke verslagen. Deze verslagen worden niet openbaar worden gemaakt. Noch in de openbare gesprekken, noch in het eindrapport van de Commissie wordt hieruit geciteerd, tenzij de betrokkene daar toestemming voor geeft. De verslagen maken deel uit van het onderzoeksmateriaal dat de Commissie ter beschikking staat.

De eerste serie besloten gesprekken begint op 26 mei en eindigt op 3 juli 2003. In deze periode vindt het leeuwendeel van deze gesprekken plaats, namelijk 74 gesprekken met 86 personen. De tweede serie besloten gesprekken begint op 1 september en eindigt op 12 september 2003. Ook na de openbare gesprekken voert de Commissie nog een aantal besloten gesprekken. Het laatste besloten gesprek wordt op 21 november 2003 gehouden. In totaal voert de Commissie 103 besloten gesprekken met 145 personen.

Een lijst van besloten gesprekken is in appendix C opgenomen.

Ten behoeve van de eerste serie besloten gesprekken maakt de Commissie aan de hand van een groslijst een selectie van personen die over de

verschillende deelterreinen van het onderzoek relevante informatie kunnen verschaffen, te weten integratiebeleid algemeen, werk en inkomen, wonen en recreëren, onderwijs, zelf- en belangenorganisaties en integratiebeleid gemeenten.

De groslijst is gebaseerd op suggesties van de staf en van de leden, alsook op een handreiking van het Verwey-Jonker Instituut. De eerste versie van de groslijst is een eerste aanzet en daardoor niet compleet. Echter, gezien het zeer grote aantal namen en (categorieën) organisaties die op de lijst staan, is al meteen duidelijk dat er eerder van inkorting dan van aanvulling sprake dient te zijn, wat de Commissie dwingt tot het maken van afgewogen keuzes. De zorgvuldigheid waarmee dit proces gepaard gaat, heeft tot gevolg dat de groslijst op momenten uitgebreid wordt besproken en aangepast, zelfs nadat die is vastgesteld.

Wat de keuze voor de gemeenten betreft, besluit de Commissie vanwege de omvang van haar onderzoek en de beschikbare tijd het aantal te onderzoeken gemeenten tot vier te beperken. Zij heeft daarbij de volgende criteria gehanteerd:

- twee grote en twee middelgrote gemeenten;
- aanzienlijke populatie allochtonen;
- spreiding over het land.

In eerste instantie kiest de Commissie voor Amsterdam, Enschede, Rotterdam en Tilburg. Contactpersonen in die gemeenten worden (informeel) benaderd voor informatie over personen en organisaties die mogelijk voor een besloten gesprek benaderd kunnen worden. Omdat de gemeente Enschede laat weten geen medewerking te willen verlenen, opteert de Commissie voor Deventer.

Al snel besluit de Commissie het onderdeel zelf- en belangenorganisaties tijdelijk te parkeren in afwachting van de resultaten van de aanvullende onderzoeken die zijn uitbesteed. Hetzelfde gebeurt met de onderdelen emancipatie van vrouwen en meisjes en de rol van de landen van herkomst.

Dezelfde procedure wordt gevolgd met betrekking tot de tweede serie besloten gesprekken in de eerste helft september. Deze gesprekken hebben voornamelijk als thema's emancipatie van vrouwen en meisjes en de rol van zelf- en belangenorganisaties.

Mede naar aanleiding van de openbare gesprekken besluit de Commissie nog een aantal besloten gesprekken te voeren. Deze gesprekken vinden plaats in oktober, direct na afloop van de openbare gesprekken, en in november.

Ten behoeve van de voorbereiding van het besloten gesprek stelt de staf een conceptvragenlijst op die aan de Commissie ter bespreking wordt voorgelegd. Ook maakt de staf een gespreksdossier, waarin de vastgestelde vragenlijst en aanvullende documentatie zijn opgenomen.

1.6.2 Een incident

Op 17 september 2003 verneemt de Commissie dat het lid Lazrak in een interview in Vrij Nederland van 20 september 2003 aankondigt dat hij uit de Commissie stapt omdat hij zich niet in de werkwijze van de Commissie kan vinden. Ook trekt hij de objectiviteit en de onafhankelijkheid van het Verwey-Jonker Instituut in twijfel.¹⁶

In de extra vergaderingen later op diezelfde dag en op 18 september beraden de overige leden van de Commissie zich op de ontstane situatie. In de loop van dit beraad laat een vertegenwoordiging van de SP-fractie weten dat de fractie een nieuw lid zal afvaardigen. Een en ander resulteert op 19 september 2003 in een persverklaring, waarin wordt meegedeeld

¹⁶ «Lazrak houdt het voor gezien», Vrij Nederland van 20 september 2003.

dat de grootst mogelijke meerderheid van de Commissie, dat wil zeggen alle leden van de Commissie met uitzondering van het lid Lazrak, het betreurt dat het lid Lazrak zijn kritiek heeft geuit in de pers en dat hij zijn taak als lid van de Commissie niet wil voltooien. Voorts verklaart deze meerderheid zich niet in deze kritiek te herkennen. In het bijzonder hecht de Commissie eraan te verklaren dat de onderzoeksbureaus de onderzoeksopdracht correct hebben uitgevoerd, waarbij zij vasthoudt aan de opmerkingen die zij in unanimitie in de tussenrapportage van 17 april 2003 heeft gemaakt over het bronnenonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut: dit bronnenonderzoek zal deel uitmaken van de eindrapportage aan de Kamer en de Commissie zal in de loop van haar onderzoek de (voorlopige) bevindingen van het bronnenonderzoek toetsen en in het eindrapport haar eigen conclusies formuleren.

Het interview met het lid Lazrak is voor sommige leden van de Tweede Kamer aanleiding om uitspraken te doen over de werkwijze van de Commissie, in het bijzonder de keuze voor het Verwey-Jonker Instituut.¹⁷ Vanwege de voortdurende commotie en de schade die daarmee aan de belangen van het instituut wordt toegebracht, besluit de Commissie niet alleen het Verwey-Jonker Instituut maar ook QA+ te ontheffen van de in de dienstverleningsovereenkomst opgelegde geheimhoudingsplicht. Beide onderzoeksbureaus worden in de gelegenheid gesteld op eigen wijze zorg te dragen voor de publicatie van de door hen gemaakte conceptrapporten en desgevraagd daar een toelichting op te geven. Op 24 september 2003 informeert de Commissie de pers. De gevolgde offerteprocedure en de keuze voor beide onderzoeksbureaus wordt uit de doeken gedaan. Wederom benadrukt zij dat de onderzoeksbureaus de opdracht correct hebben uitgevoerd, dat zij in de verdere loop van haar onderzoek de (voorlopige) bevindingen van de onderzoeken kritisch zal toetsen en in het eindrapport haar eigen conclusies zal formuleren.

Op 23 september 2003 wordt het lid Vergeer in de Commissie benoemd. Tot op heden heeft het lid Lazrak de Commissie niet formeel op de hoogte gesteld van de redenen die hem hebben bewogen zijn kritiek in de pers te uiten en uit de Commissie te stappen.

1.7 De openbare afronding

1.7.1 De voorbereiding

De openbare afronding bestaat uit openbare gesprekken in de Tweede Kamer en in vier gemeenten en openbare hoorzittingen ter plekke («in de wijk»).

De primaire functie van de openbare afronding is de toetsing van de bevindingen van het vooronderzoek in het openbaar. De openbare afronding biedt tevens de mogelijkheid om als Commissie in het openbaar de burgers de diverse aspecten van het gevoerde integratiebeleid te tonen.

In de openbare gesprekken in de Tweede Kamer ligt het accent vooral op het landelijke integratiebeleid. Uitgenodigd zijn onder anderen (voormalig) bewindspersonen, (voormalig) ambtenaren, wetenschappers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (waaronder belangen- en zelforganisaties van allochtonen en organisaties die als doel hebben de emancipatie van vrouwen te bevorderen) en succesvolle allochtone vrouwen. Bij de opbouw van de openbare gesprekken kiest de Commissie ervoor het beleid van politieke besluitvorming tot aan de

¹⁷ De ontstane situatie is voor de Voorzitter van de Tweede Kamer aanleiding om op 24 september 2003 mee te delen dat hij het betreurt dat leden van de Tweede Kamer zich uitspreken over de werkwijze van de tijdelijke commissie op het moment dat de commissie volop met haar werkzaamheden bezig is. Hij wijst erop dat het gebruikelijk is dat een onderzoekscommissie uiteindelijk haar eigen conclusies formuleert en dat een commissie vervolgens over de gevolgde werkwijze en de conclusies en/of aanbevelingen in het openbaar verantwoording aflegt.

uitvoering te volgen: van oud-bewindspersonen, via beleidsambtenaren en wetenschappers naar maatschappelijke organisaties en personen die op persoonlijke titel zijn uitgenodigd. Binnen deze benadering is ook getracht de gesprekspartners in de verschillende onderzoeksthema's te clusteren. Vanwege agendatechnische redenen is deze opzet niet helemaal gelukt. De Commissie besluit dan ook na afloop van de openbare gesprekken in de gemeenten nog een aantal openbare gesprekken in de Tweede Kamer te voeren.

In Amsterdam, Tilburg, Rotterdam en Deventer wordt het integratiebeleid, zoals dat daar vorm wordt geven, belicht. Het doel is een beeld te krijgen van de uitvoering en de effecten van het landelijke integratiebeleid op gemeentelijk niveau. Voor deze gesprekken worden onder anderen uitgenodigd (voormalig) wethouders; (voormalig) beleidsambtenaren; autochtone werkgevers; allochtone ondernemers; voormalig gastarbeiders; scholen; bewoners- en wijkorganisaties; autochtone en allochtone wijkbewoners; woningcorporaties; zelf- en belangenorganisaties; organisaties die een rol vervullen bij de emancipatie van vrouwen en meisjes. Naast deze openbare gesprekken in de gemeenten houdt de Commissie op een avond een openbare hoorzitting in een buurthuis of wijkcentrum. Het doel daarvan is ook de «gewone» burgers/bewoners bij de discussie te betrekken en een stem te geven.

In juli worden de colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten formeel benaderd met het verzoek een ruimte ter beschikking te stellen voor de openbare gesprekken en hulp te verlenen bij het vinden van een geschikte locatie voor de openbare hoorzitting. Alle gemeenten zeggen hun medewerking toe.

In feite beginnen de voorbereidingen van de openbare afronding al in mei 2003 als de Commissie de vier gemeenten selecteert waaraan zij in het kader van haar onderzoek aandacht wil besteden. Na afloop van de eerste serie besloten gesprekken op 3 juli 2003 maakt zij een eerste selectie van de personen die voor een openbaar gesprek zullen worden uitgenodigd. De selectie vindt plaats op basis van de besloten gesprekken en het bronnenonderzoek. De volgende criteria worden gehanteerd bij de selectie:

- inhoudelijke kennis van de thema's die centraal staan tijdens de openbare gesprekken;
- ervaringsdeskundigheid;
- de mate waarin de gesprekspartner een duidelijk verhaal kan vertellen;
- spreiding over de bevolkingsgroepen, zowel allochtoon als autochtoon.

Ten aanzien van de in de vier gemeenten te spreken personen, onderscheidt de Commissie de hierboven genoemde categorieën. De staf wordt met de nadere invulling daarvan belast.

Er worden advertenties geplaatst in de stadsbladen waarin de hoorzittingen worden aangekondigd en eenieder wordt opgeroepen zich telefonisch, per brief of per e-mail aan te melden. Ook zijn er persberichten met die inhoud verspreid.

Na de tweede serie besloten gesprekken half september 2003 maakt de Commissie een tweede selectie van in het openbaar te spreken personen. Dezelfde selectiecriteria die hierboven zijn opgesomd, worden daarbij gehanteerd. In de loop van de openbare afronding besluit de Commissie nog twee openbare gesprekken aan de lijst toe te voegen, te weten met de heer J. Wallage, voormalig voorzitter van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, en de heer F. Bolkestein, voormalig voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer.

Ter voorbereiding op de openbare gesprekken volgt de Commissie gedurende twee dagdelen een gesprekstraining, verzorgd door een coördinerend vice-president van de Rechtbank Den Haag.

De Commissie besluit vier gespreksdagen per week te houden. De openbare gesprekken in de Tweede Kamer worden op maandag, woensdag, donderdag en vrijdag gevoerd.

Wat de openbare gesprekken in de vier gemeenten betreft, besluit zij in een gemeente gedurende twee aaneengesloten dagen openbare gesprekken te voeren en op de avond van de eerste gespreksdag een hoorzitting te houden. De dagen die daarvoor gereserveerd worden, zijn maandag, dinsdag, donderdag en vrijdag. Alle openbare gesprekken vinden in het stadhuis plaats. In alle locaties is er sprake van een toegankelijke publieke tribune. Als locatie voor de openbare hoorzittingen wordt een buurthuis gekozen. Alleen in Deventer wordt hiervan afgeweken. Daar wordt de hoorzitting in het gebouw van het Regionaal Opleidingcentrum (ROC) gehouden, waar inburgeringscursussen worden gegeven. Voor elk gesprek wordt 50 minuten uitgetrokken, met uitzondering van vijf gesprekken die 90 minuten duren. Met betrekking tot de openbare gesprekken in de gemeenten kiest de Commissie er meestal voor meerdere personen voor een gesprek uit te nodigen.

De openbare gesprekken worden nauwkeurig voorbereid. De staf maakt conceptvragenlijsten die aan de Commissie worden voorgelegd. Elke vragenlijst is op de gehoorde toegesneden. De vragenlijst, die op grond van de bespreking in de Commissie wordt aangepast en vastgesteld, vormt de leidraad van het gesprek. Afgesproken wordt dat het Commissielid dat het gesprek voor zijn of haar rekening neemt, de ruimte heeft om vragen te herformuleren en/of een andere volgorde te hanteren. Doorvragen is uiteraard mogelijk en zelfs gewenst. De staf stelt een documentatiemap samen, waarin ook de vastgestelde vragenlijst is opgenomen.

Over de opzet van het openbare gesprek spreekt de Commissie af dat de voorzitter de vergadering leidt en zorgdraagt voor alle procedurele handelingen. Tevens wordt afgesproken dat tijdens een openbaar gesprek maar één Commissielid de vragen stelt. Daartoe worden de gesprekken zoveel mogelijk gelijkelijk onder de leden verdeeld. De afspraak wordt gemaakt dat Commissieleden eigen partijgenoten niet zullen onderwerpen. Aan het einde van het gesprek stelt de voorzitter de vraag of er essentiële punten zijn die niet aan de orde zijn geweest. Ook deelt de voorzitter mee dat de Commissie zich aanbevolen houdt voor (aanvullende) schriftelijke informatie.

1.7.2 Het verloop

Op maandag 22 september 2003 om 10.00 uur wordt in de Oude Zaal van de Tweede Kamer een aanvang gemaakt met de openbare gesprekken. Het eerste gesprek is met de heer H. F. Dijkstal, voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De eerste gemeente die de Commissie bezoekt, is Amsterdam. De openbare gesprekken vinden plaats op maandag 6 en dinsdag 7 oktober in de Raadzaal van het stadhuis. De openbare hoorzitting wordt gehouden op maandag 6 oktober vanaf 20.00 uur in buurtcentrum Transvaal in Amsterdam-Oost. Tot vlak voor het begin van de hoorzitting kan men zich nog ter plekke opgeven. Afhankelijk van de het aantal aanmeldingen

wordt de spreektijd bepaald. In de regel betekent dat drie à vier minuten per persoon. Deze lijn wordt in de andere gemeenten ook gevolgd. Van de 44 aanwezigen voeren uiteindelijk 21 personen het woord.

Op donderdag 9 en vrijdag 10 oktober is de gemeente Tilburg aan de beurt. De openbare gesprekken vinden plaats in de Paleiszaal van het stadhuis. Voor één gesprek is een tolk ingeschakeld. De openbare hoorzitting wordt op donderdagavond 9 oktober gehouden in het wijkcentrum De Ypelaer in Tilburg-Noord. Van de 61 aanwezigen voeren 25 personen het woord.

De derde gemeente die de Commissie bezoekt is Rotterdam op maandag 20 en dinsdag 21 oktober 2003. De openbare gesprekken vinden plaats in de B&W-zaal van het stadhuis. Ook hier is voor één gesprek een tolk nodig. In Activiteitencentrum De Wielewaal in Charlois vindt de hoorzitting plaats op maandag 20 oktober. Van de 71 aanwezigen geven 30 personen hun mening over het integratiebeleid.

Deventer is de laatste gemeente die de Commissie aandoet, te weten op donderdag 23 en vrijdag 24 oktober 2003. De Burgerzaal in het stadhuis is de locatie waar zij de openbare gesprekken voert. De laatste openbare hoorzitting is op donderdagavond in ROC Snipperlingsdijk. Van de 54 aanwezigen voeren 18 personen het woord.

Op 27 oktober 2003 voert de Commissie nog een vijftal gesprekken in de Tweede Kamer. Het laatste openbare gesprek is ruim twee weken later op donderdag 13 november 2003 om 17.00 uur, dat met de heer F. Bolkestein, voormalig voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer. In totaal voert de Commissie 86 openbare gesprekken met 142 personen. Voorts houdt zij vier openbare hoorzittingen, waarbij van de aanwezigen, 230 in totaal, 94 personen het woord voeren.

1.8 De rapportage

Naast de eindrapportage met bevindingen, conclusies en aanbevelingen, houdt de Commissie ook door middel van voortgangsrapportages de Tweede Kamer op de hoogte van haar vorderingen van het onderzoek. Deze voortgangsrapportages zijn in appendix A opgenomen.

De bouwstenen voor het eindrapport worden gedurende het gehele onderzoek aangeleverd. Het beschikbare materiaal waaruit de Commissie heeft kunnen putten, bestaat uit: het bronnenonderzoek; de aanvullende bronnenonderzoeken; de verslagen van de besloten en de openbare gesprekken en hoorzittingen; verzamelde literatuur, waaronder Kamerstukken en recent verschenen onderzoeksrapporten.

Begin juli 2003 is de opzet van de eindrapportage gereed. Omdat de voorbereiding van de besloten en openbare gesprekken en de analyse van het beschikbare materiaal praktisch alle aandacht van staf vergen, begint hij pas eind oktober met het opstellen van conceptteksten. Medewerkers van de Stenografische Dienst, hebben de Commissie geassisteerd bij de eindredactie van haar rapport.

De rapportage van de Commissie bestaat uit vijf delen. Deel 1 is het eindrapport, deel 2 bevat de verslagen van de openbare gesprekken en de hoorzittingen en de delen 3 tot en met 5 bevatten de resultaten van de externe bronnenonderzoeken.

Het eindrapport tracht een omvattend beeld te geven van de onderwerpen die zijn onderzocht. In de verschillende hoofdstukken van het rapport wordt antwoord gegeven op de door de Kamer geformuleerde onderzoeksvragen en de door de Commissie geformuleerde aanvullende

onderzoeksvragen.¹⁸ De beantwoording van deze onderzoeksvragen is voornamelijk gebaseerd op feiten en cijfers, zoals die zijn weergegeven in de gebruikte bronnen.

Het eindrapport van de Commissie is als volgt ingedeeld.

Hoofdstuk 1 bevat een beschrijving van de procedures en werkwijze van de Commissie.

Hoofdstuk 2 gaat in op de integratie en het integratiebeleid op hoofdlijnen van de afgelopen dertig jaar, onderverdeeld in de volgende perioden: de jaren zeventig, de jaren tachtig, de jaren negentig en de jaren 2000 tot heden. Deze onderverdeling in vier periodes wordt ook in de daarop volgende hoofdstukken aangehouden. In de capita selecta komen onder meer aan de orde: de begrippen integratie en integratiebeleid, het coördinerende ministerie en enkele bevindingen over relevante buitenlandse stedelijke ervaringen.

Hoofdstuk 3 behandelt de inburgering. Het nieuwkomersbeleid en de oudkomersregelingen worden daarin beschreven.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan het deelterrain werk en inkomen. Aan de orde komen de stand van zaken met betrekking tot de arbeidsmarkten inkomenspositie van migranten en vluchtelingen en het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid in de afgelopen dertig jaar. In de capita selecta wordt aandacht besteed aan de effectiviteit van de arbeidsmarktinstrumenten, de rol van de sociale partners, de rol van Arbeidsvoorziening, bestrijding van discriminatie, het zelfstandig ondernemerschap, Nederland in vergelijking met Duitsland en arbeidsmigratie.

Hoofdstuk 5 gaat in op het deelterrain onderwijs. Aan de orde komen de onderwijspositie van allochtone leerlingen en het onderwijsachterstandenbeleid. Tevens wordt in de capita selecta aandacht besteed aan de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs, het voortijdig schoolverlaten, Nederlands als tweede taal (NT2), Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC), Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT), intercultureel onderwijs en onderwijssegregatie.

Hoofdstuk 6 betreft het deelterrain wonen en recreëren. Centrale thema's zijn de ontwikkelingspositie van etnische minderheden en het huisvestingsbeleid, gericht op etnische minderheden. Verder komen in de capita selecta de volgende onderwerpen aan de orde: spreiding, concentratiewijken en recreëren.

Hoofdstuk 7 behandelt de emancipatie van vrouwen en meisjes. Aandacht wordt besteed aan de sociaal-economische en de sociaal-culturele positie van allochtone vrouwen en meisjes alsook het overheidsbeleid ten aanzien van deze groepen. In de capita selecta komen huwelijken met partners uit het land van herkomst en het Marokkaanse familierecht aan de orde.

In hoofdstuk 8 wordt kort ingegaan op de rol van overheden van landen van herkomst, te weten die van Marokko en Turkije.

In hoofdstuk 9 staat de rol van organisaties van en voor minderheden centraal. De ontwikkeling van deze organisaties, hun rol bij integratie en het overheidsbeleid worden beschreven.

Hoofdstuk 10 bevat een samenvatting, de conclusies en de aanbevelingen van de Commissie.

De Commissie is haar stafleden zeer dankbaar voor de grote inzet en betrokkenheid die zij aan de dag hebben gelegd om dit onderzoek tot een goed einde te brengen. Tevens wil zij alle medewerkers van de Tweede Kamer bedanken voor hun inzet, in het bijzonder G. A. M. van Leeuwen en J. de Niet van de Bodedienst, M. van Renesse van de Stafdienst Voorlich-

¹⁸ Zie paragrafen 1.5.1 en 1.5.2.

ting, de Dienst Informatievoorziening, de Stenografische Dienst en de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven.

Tevens is de Commissie H. Kamps, bijzonder presidiumadviseur onderzoek, erkentelijk voor de adviezen en de steun die hij in de loop van het onderzoek heeft gegeven.

Een speciaal woord van dank gaat naar de gemeenten Amsterdam, Tilburg, Rotterdam en Deventer en hun medewerkers voor de medewerking die zij aan het onderzoek hebben verleend.

Tot slot wil de Commissie haar grote waardering en dank betuigen aan al degenen die aan de openbare afronding hebben deelgenomen, en in het bijzonder de bewoners die door hun aanwezigheid bij en deelname aan de hoorzittingen, daarvan een succes hebben gemaakt.

2.1 Inleiding

De hoofdprobleemstelling van dit parlementaire onderzoek luidt: *Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen dertig jaar; en is het beleid samenhangend, consistent en succesvol geweest?* Deze probleemstelling is nader uitgewerkt in vragen over de doelstellingen en resultaten op de deelterreinen werk en inkomen, onderwijs, en wonen en recreëren. Daarnaast wordt gekeken naar relevante buitenlandse stedelijke ervaringen waarmee ons land zijn voordeel kan doen.

Na afronding van de eerste bronnenstudie zijn de oorspronkelijke onderzoeksvragen aangevuld met meer specifieke vragen over emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes, over zelforganisaties en de rol van overheden in de landen van herkomst in het integratieproces van landgenoten in Nederland.

In de verschillende hoofdstukken van het rapport wordt antwoord gegeven op de door de Kamer geformuleerde onderzoeksvragen en de door de Commissie geformuleerde aanvullende onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar. De beschrijving is op hoofdlijnen omdat in de hierna volgende hoofdstukken uitgebreid wordt ingegaan op het beleid op de verschillende deelterreinen.

Voor de beschrijving van dit hoofdstuk wordt overwegend gebruik gemaakt van beleidsnota's en rapporten van diverse ministeries, Kamerstukken, en adviezen en rapporten van externe adviesorganen. Deze informatie wordt aangevuld met citaten van de gesprekken die de Commissie in de Tweede Kamer en in het land heeft gevoerd.

De drie rapporten van de Wetenschappelijk raad voor het Regeringsbeleid (WRR) die in de laatste decennia zijn verschenen, nemen een belangrijke plaats in, omdat ze een redelijk compleet overzicht geven van de stand van zaken van het integratiebeleid op dat moment. Deze drie rapporten zijn: *Etnische minderheden*, verschenen in 1979 (WRR nr. 17); *Allochtonenbeleid* uit 1989 (WRR nr. 36) en *Nederland als immigratie samenleving*, verschenen in 2001 (WRR nr. 60).

De onderverdeling van dit hoofdstuk is, zoals dat in het gehele rapport wordt aangehouden, als volgt: de jaren zeventig («categoraalbeleid»), de jaren tachtig («minderhedenbeleid») en de jaren negentig («integratiebeleid»). De vierde periode betreft de periode 2000 tot 2003.

Nog een aantal opmerkingen vooraf. In dit rapport wordt gesproken over gastarbeiders, minderheden en allochtonen, waarbij het gaat om dezelfde groep personen, maar waarbij de terminologie wordt aangepast aan de tijd. In de jaren zeventig heten migranten «gastarbeiders», vervolgens in de jaren tachtig noemt men hen «etnische minderheden» en vanaf de jaren negentig «allochtonen». Daarnaast wordt in het rapport gesproken over bijvoorbeeld Marokkanen, Turken, of Surinamers, waarbij zowel tot Nederlander genaturaliseerde Marokkanen, Turken en Surinamers worden bedoeld, als personen die uit deze landen naar Nederland zijn gekomen en niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

Leeswijzer hoofdstuk 2

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt: in paragraaf 2.2 wordt aandacht besteed aan het beleid van de jaren zeventig, dat als categoraal beleid kan worden aangeduid.

Daarna volgt in paragraaf 2.3 het beleid van de jaren tachtig: het minderhedenbeleid. In paragraaf 2.4 volgt het integratiebeleid van de jaren negentig, en paragraaf 2.5 betreft de periode jaren 2000 tot 2003 van de kabinetten Kok-II en Balkenende-I en -II.

Vervolgens bevat het hoofdstuk een paragraaf *Capita Selecta*, waarin thema's aan de orde komen die niet zijn te herleiden tot één specifieke periode maar die voor de afgelopen dertig jaar van belang zijn (paragraaf 2.6).

In paragraaf 2.6.1 worden enkele demografische gegevens gepresenteerd. Daarna wordt ingegaan op de begrippen «integratie» en «integratiebeleid» (2.6.2)

Vervolgens wordt in paragraaf 2.6.3 ingegaan op de samenhang, consistentie en het succes van het beleid, op basis van citaten uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd. Paragraaf 2.6.4 gaat in argumenten die van invloed zijn geweest op de beleidsvorming. De rol van het coördinerende departement in het integratiebeleid komt in paragraaf 2.6.5 aan bod. Daarna worden enkele bevindingen over relevante buitenlandse stedelijke ervaringen gepresenteerd in paragraaf 2.6.6. Tot slot volgt een korte samenvatting van de hoorzittingen in de vier steden in paragraaf 2.6.7.

In paragraaf 2.7 volgt een overzicht van de financiële middelen die de verschillende departementen in de afgelopen dertig jaar aan minderheden hebben besteed. Ten slotte wordt het hoofdstuk afgesloten (2.8) met enkele conclusies.

De definitie van «integratie» zoals die door de Commissie is geformuleerd komt in deze paragraaf eveneens aan de orde.

2.2 De jaren zeventig

In de jaren vijftig en zestig kan Nederland worden getypeerd als emigratieland, waar geen beleid wordt gevoerd voor de instroom van immigranten. De WRR beschrijft het als volgt: «In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog gold Nederland primair als een emigratieland. Wat de immigranten betreft werd tot het einde van de jaren zeventig een ad hoc beleid gevoerd, mede omdat het verblijf van de meeste nieuwkomers als tijdelijk werd beschouwd.» (WRR, 2001, p. 168).

In de jaren zeventig wordt wel beleid voor verschillende doelgroepen van migranten ontwikkeld, maar dit is verspreid over verschillende departementen. Surinamers, Antillianen, Molukkers, woonwagengebouwen en zigeuners vallen onder het ministerie van CRM; vluchtelingen vallen onder de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en gastarbeiders vallen onder de coördinerende verantwoordelijkheid van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vanwege het accent op de verschillende doelgroepen wordt het beleid getypeerd als categoriaal (welzijns)beleid.

Het beleid in die tijd is, tegen de achtergrond van het idee dat het verblijf van de buitenlandse werknemers tijdelijk is, gebaseerd op twee sporen: aan de ene kant inpassing van de buitenlandse werknemers in de samenleving; aan de andere kant remigratie.

Vanwege de gedachte van tijdelijkheid en de verwachte terugkeer wordt in het beleid uitgegaan van het motto «behoud van eigen identiteit.»

Nota Buitenlandse werknemers (1970)

Het eerste beleidsstuk over de arbeidsmigranten is de nota *Buitenlandse werknemers* uit 1970¹. De doelgroepen die hierin worden genoemd zijn

¹ Kamerstuk II 1969–1970, 10 504 nr. 1.

Surinamers, Antillianen, Molukkers, woonwagenbewoners en zigeuners, buitenlandse werknemers en Indische Nederlanders.

In de nota wordt het beleid als volgt omschreven: «Nederland is beslist geen immigratieland. Met alle begrip voor de menselijke aspecten, kan men niet anders dan vaststellen, dat ons land behoefte heeft aan nieuwe arbeidskrachten en niet aan nieuwe gezinsvestigingen vanuit het buitenland. (...) Het beleid is erop gericht om, gezien de bestaande en de te verwachten noodzaak voor onze economie tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers, het aantal naar Nederland komende buitenlanders zoveel mogelijk in evenwicht te brengen met de eisen die de arbeidsmarkt stelt, gelet op de gegeven of te scheppen mogelijkheden van huisvesting, opvang en begeleiding» (nota *Buitenlandse werknemers*, p. 13). Enige mate van inpassing wordt volgens deze nota wel noodzakelijk geacht, maar uitgaande van de tijdelijkheid van het verblijf dient het beleid «meer dan op de bevordering van inpassing als zodanig» erop gericht te zijn «de groep de kans te geven eigen identiteit te bewaren» (p. 10). «Dit betekent dat de groep op allerlei manieren tot zelfwerkzaamheid wordt aangespoord. Hiertoe is een groepswijze benadering onmisbaar. Daardoor wordt tevens voorkomen dat de buitenlandse werknemer in een sociaal isolement komt, terwijl de ervaring heeft geleerd dat de aanpassing beter verloopt met behoud van het eigen groepsverband. In het aanpassingsproces is de verblijfsduur een belangrijke factor. Ten aanzien van de buitenlandse werknemers, die doorgaans slechts korte tijd in ons land zullen verblijven, zal het accent zelfs voornamelijk op het behoud van eigen identiteit worden gelegd. Heraanpassingsmoeilijkheden bij terugkeer naar eigen land zullen dan zo gering mogelijk zijn» (p. 10). Daarnaast is de genoemde zelfwerkzaamheid goed voor een beperkte mate van aanpassing aan het nieuwe land, en voor een soepele terugkeer naar het land van herkomst.

Het Verwey-Jonker Instituut stelt op dit punt: «De buitenlandse werknemers werden vanaf de jaren zestig geworven om tijdelijk te voorzien in lacunes op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het beleid was dan ook gericht op de tijdelijkheid van hun verblijf. «Nederland is geen immigratieland», stelt het eerste beleidsstuk over de arbeidsmigranten, de Nota Buitenlandse Werknemers (1970), nadrukkelijk. Niet lang na het uitkomen van deze nota werd in het kader van het welzijnsbeleid de uitdrukking «integratie met behoud van identiteit» geïntroduceerd. Hiermee werd uitdrukking gegeven aan de gedachte dat weliswaar enige inpassing nodig was, maar vooral identiteitsbehoud met het oog op terugkeer.» (Verwey-Jonker Instituut)²

Met de uitdrukking «integratie met behoud van eigen identiteit», die in deze jaren gangbaar is, wordt uitgedrukt dat weliswaar enige inpassing nodig is, maar vooral identiteitsbehoud met het oog op terugkeer. Onderwijs in eigen taal en cultuur (OECT), later Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT), is een directe uitwerking van deze gedachte (zie hoofdstuk 5).

Over «integratie met behoud van eigen identiteit» is later veel gezegd en geschreven. Sommige politici houden onverminderd vast aan deze stelling, zoals de heer Wallage, terwijl andere deze houding belemmerend (zijn gaan) vinden voor integratie. De volgende citaten van (oud) politici, (oud) beleidsmakers en wetenschappers illustreren dit.

De heer **Wallage** (oud-voorzitter Tweede Kamerfractie PvdA, burgemeester van Groningen):

² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

«In de loop van de decennia heb ik een soort levensmotto ontwikkeld: alleen als je weet waar je vandaan komt, weet je waar je naar toe moet. Met andere woorden: als je van iemand vraagt dat hij integreert, doet hij dat met zijn hele hebben en houden. Je hele hebben en houden bestaat uit de geschiedenis van je voorouders, de taal, humor, eten en een heleboel andere dimensies van het menselijk leven. Integratie betekent in mijn ogen dat je je uiteraard moet aanpassen aan de samenleving waarin je terecht komt, anders red je het niet. Je moet de taal spreken, je moet je aan de regels houden, je moet een heleboel. Maar wat je in mijn ogen ook moet mogen, is uiteindelijk zelf bepalen, in welke mate je die identiteit waaruit je voortkomt met je meeneemt. Ik denk dat de tragiek van het integratievraagstuk in ons land in zekere zin is dat wij tot op dit moment onvoldoende een vorm hebben gevonden, die in Amerika geldt. Je bent daar een Italiaanse Amerikaan, of een Mexicaanse Amerikaan. In Amerika kan iemand tegen je zeggen dat hij Pool is, aangezien zijn grootouders uit Polen kwamen. Wij zijn er nog onvoldoende in geslaagd, die dubbele, soms driedubbele identiteit – je kunt ook nog moslim, Marokkaan en Nederlander zijn, maar ook gereformeerd, Zeeuw en Nederlander – in een organische samenhang te brengen.»

De heer **Bolkestein** (oud-voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer) is het hier niet mee eens:

«Personen die zich succesvol hebben geïntegreerd, kunnen op gelijke voet met anderen deelnemen aan het openbare leven van de samenleving. Indertijd heb ik mij vooral afgezet tegen de stelling dat integratie met behoud van eigen identiteit mogelijk is. Dat vraagt natuurlijk om een definitie van de term «identiteit». Daarover kan natuurlijk uitgebreid worden gediscussieerd. In het artikel in de Volkskrant in september 1991 heb ik al geschreven dat wij in een vrij land leven. Men kan eten wat men wil, zeggen wat men wil en de kleren dragen die men wil, ook het hoofddoekje. Wij leven in een land waarin sprake is van vrijheid van godsdienst. Er zijn echter ook bepaalde niet onderhandelbare waarden in de Nederlandse samenleving waaraan niet mag worden getornd. Als ik het mij goed herinner heb ik genoemd: de scheiding van kerk en staat (de Grondwet gaat boven religieuze dogma's); de gelijkwaardigheid van de mensen, in het bijzonder van man en vrouw; verdraagzaamheid en vrijheid van meningsuiting. Over deze vier grondwaarden van de Nederlandse samenleving kan niet worden gemarchandeerd. Iedereen in Nederland moet zich daarnaar gedragen.»

Sommige ambtenaren en politici van die tijd zien in de stelling «integratie met behoud van eigen identiteit» een alibi om niet te hoeven integreren of geen integratiebeleid te hoeven voeren, of zij vinden dat de stelling vooral van belang is voor welzijnsorganisaties en zelforganisaties.

De volgende citaten illustreren dat.

De heer **Molleman** (directeur van de directie integratiebeleid minderheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken, van 1979 tot 1990):

«Ik heb het altijd onzin gevonden. Ik heb mij er altijd tegen verzet. In de WRR-rapporten kun je lezen dat het een alibi is geworden om geen integratiebeleid te hoeven voeren. Als je ervan uitgaat dat mensen toch niet blijven, is het heel functioneel om je eigen identiteit en cultuur te bewaren. Dan hoeft je niet te integreren. Eigenlijk is het beter om niet te integreren, want dan is het gemakkelijker om terug te gaan. Daarom is van meet af aan in de Minderhedennota gesteld dat wij niet op deze weg moeten doorgaan. De hele optiek van de Minderhedennota is namelijk integratie. Je maakt je buitengewoon impopulair als je zegt dat het motto «integratie met behoud van eigen identiteit» fout is en heel slecht gewerkt heeft, omdat onmiddellijk wordt gedacht dat die mensen geen eigen cultuur mogen hebben. Natuurlijk mogen zij dat wel, maar dat wordt in dit land bepaald in de wisselwerking tussen de groep en de dominante Nederlandse samenleving.»

Volgens de heer **Scheffer** (*publicist, hoogleraar Grootstedelijke problematiek aan de Universiteit van Amsterdam*) wordt het begrip «behoud van eigen identiteit» niet alleen in de jaren zeventig gebruikt:

«De leuze «integratie met behoud van eigen identiteit» was natuurlijk geënt op gedachte dat de migranten zouden terugkeren. De gedachte was dat mensen niet mochten worden afgesneden van het land van herkomst, omdat dat de eventuele terugkeer van henzelf en hun kinderen zou bemoeilijken. De leuze is ongewijzigd aangehouden, zelfs toen de omstandigheden veranderden en duidelijk werd dat mensen hier zouden blijven en dat Nederland hun eindbestemming en die van hun kinderen was. Wat dat betreft is de focus van het integratiebeleid onjuist geweest en is het moeilijk om te spreken van een integratiebeleid.»

Mevrouw **d'Ancona** (minister WVC van 1989 tot 1994) is van mening dat je je eigen identiteit altijd kan blijven behouden:

«Het is echt wel mogelijk om op te gaan in grotere gehelen terwijl wij voluit een stuk van onze eigen identiteit behouden. Dat lijkt mij ook een bijdrage aan een veelkleurige samenleving.»

Memorie van antwoord (1974)

De *memorie van antwoord* op de nota *Buitenlandse werknemers* dateert van 1974. De kern van deze nota is eveneens dat Nederland geen immigratieland is, maar wel wordt gesteld: «het beleid is erop gericht de buitenlandse werknemers optimaal te laten deelnemen aan de Nederlandse samenleving.» (Kamerstuk II 1973–1974, 10 504 nr. 9) Er wordt dus een sterkere nadruk gelegd op het functioneren van migranten in de maatschappij. Ook ziet men in dat een intensievere voorlichting van de Nederlandse bevolking aandacht behoeft, getuige het volgende citaat uit de *memorie van antwoord*: «Geïsoleerde groepen van buitenlandse werknemers functioneren gemakkelijk als uitlaat voor sociale spanningen onder autochtone bevolking. Om dergelijke consequenties zoveel mogelijk te voorkomen, is het noodzakelijk dat nog meer aandacht wordt besteed aan een intensieve voorlichting van de Nederlandse bevolking». Daarnaast is het kabinet van mening dat meer nadruk moet worden gelegd op de beheersing van arbeidsmigratie en het bevorderen van de tijdelijkheid van gastarbeid.

Het Verwey-Jonker Instituut schrijft hierover het volgende: «Om de terugkeer te bevorderen loofde de regering een premie uit aan gastarbeiders die werkelijk teruggingen. Deze «oprotpremie» riep veel maatschappelijk verzet op. De PvdA-fractie vond de «achter de bonus liggende gedachte, dat de buitenlanders wel hierheen kunnen komen, maar daarna als het enigszins weer kan na twee of drie jaar weer moeten verdwijnen zeer bezwaarlijk» (eindverslag, p. 8). Men was dus tegen de gedachte van gedwongen tijdelijkheid – buitenlandse werknemers die hier eenmaal waren moesten gelijke rechten krijgen –, maar wilde tegelijkertijd toekomstige immigratie tegengaan. Mevrouw Barendregt (PvdA) verwoordde dit in het Kamerdebat als volgt: «Het doel op zich, namelijk bevordering van de kortere verblijfsduur, vinden wij niet juist» (Handelingen 1974–195, p. 551). «Vanwege de voorstellen inzake maximering, tewerkstelling en bonus» kwam bij de PPR-afgevaardigde Van der Heem-Wagemakers zelfs «de gedachte aan moderne slavernij boven», dit zeer tot woede van minister Boersma (Handelingen, p. 565).» (Verwey-Jonker Instituut)³ Naar aanleiding van het eindverslag schrijft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een uitgebreide nota. Hij stelt daarin in reactie op de

³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

vele protesten: «Dit betekent dat Nederland (...) een zo restrictief mogelijk beleid ten aanzien van buitenlandse arbeidskrachten en van buitenlanders in het algemeen dient te voeren, maar dat een beleid gericht op gedwongen terugkeer van legaal hier toegelaten buitenlanders na kortere of langere tijd evenmin beoogd wordt. Dat sluit niet uit dat vreemdelingen, die – zonder enige vorm van dwang – begeren naar hun vaderland terug te keren, alle mogelijke steun bij dit streven moet worden verleend. (...) De regering zal aan al die buitenlandse werknemers en hun gezinnen, die aanvankelijk als tijdelijk voorzien verblijf in Nederland een permanent karakter willen geven niets in de weg leggen en de nodige medewerking verlenen bij het treffen van hiertoe strekkende voorzieningen» (nota naar aanleiding van het eindverslag, zitting 1974–1975, nr. 12, p. 13 en 14).

De relatief snelle instroom van buitenlandse werknemers in de grote steden noopt tot de ontwikkeling van beleid op de terreinen huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. De concentratie van buitenlandse werknemers in woonwijken wordt niet gewenst, maar er zijn geen instrumenten voorhanden om dat tegen te gaan. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt ter zake (in de hierboven aangehaalde nota): «De vereisten voor geworven buitenlandse werknemers zijn overeenkomstig de vereisten voor de huisvesting van Nederlanders. Bij een te grote concentratie in een bepaald gebied zal de integratie, ook van hen die wensen te integreren, worden belemmerd. Het nemen van maatregelen die deze concentratie bevorderen komt de regering dan ook ongewenst voor. Dit neemt niet weg dat een besluit van buitenlandse werknemers om zich in een bepaald stadsdeel bij voorkeur te vestigen zal worden gerespecteerd. Ook in dat opzicht dient non-discriminatie te worden in acht genomen.»

Op tal van vragen op de terreinen van onderwijs en gezondheidszorg moet worden ingespeeld, zeker omdat vrouwen en kinderen in steeds groteren getale beginnen over te komen. Met name het lokale niveau speelt hierin een rol, waar de overheid aansluit op particuliere initiatieven en daarvoor subsidiebeleid ontwikkelt. Op het terrein van welzijn zijn al vanaf het begin van de jaren zestig op allerlei plaatsen particuliere initiatieven, zoals stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers. Deze stichtingen ontvangen geleidelijk meer subsidie, vanaf 1975 voor 100%, waarmee de opvang en begeleiding van de buitenlanders steeds meer tot hun exclusieve taak wordt. Het bestaan van deze stichtingen heeft er volgens Penninx (1979, p. 148) toe geleid dat de reguliere welzijnsvoorzieningen zich lang afzijdig konden houden van de problemen van de buitenlanders en ook niet toegerust raakten om deze problemen te behandelen.

Penninx wijst nog op een ander probleem, namelijk het tegenstrijdige takenpakket: enerzijds moest immers de integratie, emancipatie en het maatschappelijk functioneren van buitenlanders in de Nederlandse samenleving bevorderd worden, anderzijds moest aandacht worden besteed aan remigratie.

Van een systematische aanpak van problemen in termen van doelstellingen-instrumenten-resultaten is geen sprake, omdat de officiële doelstelling (tijdelijkheid) op den duur niet aansluit bij de realiteit. Hierbij zij opgemerkt dat het ene departement eerder meende dat het verblijf van gastarbeiders wel eens minder tijdelijk zou kunnen zijn dan het andere (Penninx, 1979, p. 156). Er blijkt vooral een kloof te zijn ontstaan tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van CRM. Het eerste ministerie is verantwoordelijk voor de toelating en

tewerkstelling, en houdt het langst vast aan de gedachte van «tijdelijkheid». CRM moet de maatschappelijke consequenties van de instroom van gastarbeiders verzachten en wordt derhalve sterker geconfronteerd met de toenemende problemen rond opvang en begeleiding.

Nota De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn

In 1977 verschijnt de nota *De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*, als gevolg van de verlening van onafhankelijkheid aan Suriname in 1975. De onafhankelijkheid leidt tot een migratiepiek aangezien de (voormalige) rijksgenoten tot 1980 vrije toegang tot Nederland hebben. Deze plotselinge en sterke toename van de migratie is in het geheel niet voorzien.

Het bestaande beleid wordt voortgezet in aangepaste formuleringen: remigratie bevorderen voor wie terug wil, of inpassing voor degenen die willen blijven. Dat betekent voor de blijvers dat hun gelijke kansen op maatschappelijke ontplooiing dient te worden geboden. Op grond van eigen vermogens en aspiraties moet men in staat gesteld worden «om zich een eigen plaats in de samenleving te verwerven en daarin met andere groeperingen op aanvaardbare wijze te functioneren». Om dit te bereiken wordt het (lokale) welzijnswerk niet voldoende geacht, maar moet een brede inspanning geleverd worden door vele departementen, lagere overheden en andere lokale organisaties. Waar nodig kunnen de eigen welzijnsstichtingen blijven bestaan, maar op den duur zullen niet-categoriale instellingen hun taken moeten overnemen (WRR, 1979, p. 89–91).

In mei 1978 dient Molleman (kamerlid PvdA) een motie in met het verzoek aan de regering om een minister aan te wijzen voor de coördinatie van het gehele beleid inzake etnische minderheden. Dit leidt tot het principebesluit van het kabinet in februari 1979 om de minister van Binnenlandse Zaken te belasten met de coördinatie van het algemene beleid inzake etnische minderheden en woonwagenbewoners⁴.

In 1979 stelt de WRR op eigen initiatief een rapport op⁵: *Etnische minderheden*. Dit rapport speelt een belangrijke rol bij de beleidsontwikkeling in de jaren tachtig. In de volgende paragraaf komt dit WRR-rapport daarom verder aan de orde.

In de vier gemeenten heeft de Commissie onder meer gesproken met voormalige gastarbeiders. Over het minderhedenbeleid in de jaren zeventig vertelt de heer **Boujuoufi** (vice-voorzitter van de UMMON, de Marokkaanse moskeeorganisatie):

«Ik weet niet of de overheid in die tijd aan ons dacht. De overheid was helemaal niet bezig met integratie of het lot van de immigranten. (...) In 1973 ontstond er onder de toenmalige minister van CRM een bepaalde vorm van zelforganisatie. In die tijd was er een groep in de Nederlandse samenleving die zich het lot van de minderheden en de gastarbeiders aantrok. De gastarbeiders zijn altijd afhankelijk van hun woordvoerders. In die tijd waren die woordvoerders afkomstig uit een Nederlandse groep die het opnam voor zwakke groepen. Wij zijn altijd als een zwakke groep in de samenleving beschouwd. Wij zijn nooit voor onszelf opgekomen. Dat werd altijd voor ons gedaan. Dat was fout. In het begin van de zeventiger jaren zijn er wel organisaties van de minderheden zelf gekomen, maar de woordvoerders waren altijd de mensen die in die tijd wat te vertellen hadden over buitenlanders.»

⁴ Kamerstukken II 1978–1979 Aanhangsels 763.

⁵ Hiertoe had de raad aan de heer drs. M. J. A. Penninx de opdracht gegeven eerst een inventariserende studie te doen.

2.3 De jaren tachtig

In de jaren tachtig vindt een verschuiving plaats van categoriaal beleid naar minderhedenbeleid. Het WRR-rapport *Etnische minderheden* uit 1979 is een belangrijk ijkpunt voor het te voeren minderhedenbeleid in de jaren tachtig.

WRR-rapport Etnische minderheden (1979)

Het WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979) verschijnt aan de vooravond van de jaren tachtig en is daarom een belangrijk ijkpunt voor de daarop volgende tien jaren. In het rapport wordt nadrukkelijk gesteld dat het verblijf niet tijdelijk is: de boodschap is dat gastarbeiders blijven. Om ervoor te zorgen dat etnische minderheden niet langere tijd tot de zwakste sociale groepen blijven behoren, is beleidsintensivering noodzakelijk. Het gaat erom dat het beleid wordt gericht op volwaardige deelneming van de minderheden aan de samenleving, met gelijke kansen, rechten en plichten, en zonder discriminatie. Minderheid en meerderheid moeten zich voor elkaars opvattingen openstellen en erkennen dat aanpassing ervan aan beide zijden verlangd wordt. De WRR heeft verder de opvatting dat beleid nodig is voor de arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg.

De WRR onderscheidt in haar rapport drie soorten problemen:

- achterstandsproblemen, die de sociaal-economische kansen van de groepen op een gelijkwaardige deelneming in de samenleving betreffen. Volgens de WRR waren de vooruitzichten voor een gelijkwaardige participatie ongunstig;
- culturele of identiteitsproblemen;
- problemen bij de «meerderheid», onder meer als gevolg van vermindering van arbeidskansen voor zwakkeren in de stagnerende economie en daarmee gepaard gaande effecten vanwege vooroordelen en discriminatie.

De WRR constateert dat «immigranten bij hun deelneming aan de Nederlandse samenleving slechts een beperkte ondersteuning van de zijde van de overheid ondervonden, terwijl de bescherming van de eigen identiteit voornamelijk werd gezien als een aspect van het welzijnsbeleid» (WRR, 1979, pag. XVIII). De beleidsoriëntatie die de WRR voorstelt is te karakteriseren als gelijkwaardige deelneming van de minderheden aan de Nederlandse samenleving.

In het rapport adviseert de WRR een zo groot mogelijk juridische gelijkstelling te verkrijgen, door invoering van kiesrecht voor niet-Nederlanders. Hiervoor zijn volgens de raad twee mogelijkheden: de eerste mogelijkheid is de verlening van de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast meent de raad dat «aan diegenen die materieel deel uitmaken van de Nederlandse samenleving een zo fundamenteel recht als het kiesrecht niet blijvend mag worden onthouden» (WRR, 1979, p. XXX). De raad adviseert over het verschaffen van mogelijkheden tot politieke participatie door toekenning van het kiesrecht, met een beperking op lokaal niveau als eerste stap. Letterlijk zegt de raad daarover: «Als eerste stap naar politieke participatie van de betrokken groepen kan deze beperking in de daadwerkelijke toekenning evenwel gewenst zijn.» (WRR, 1979, p. XXX).

Over dit advies wordt uitvoerig gedebatteerd in de Tweede Kamer. Het resultaat is de invoering van het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen voor niet-Nederlanders per 29 augustus 1985 (wijziging van enkele wetten, Staatsblad 1985 nr. 487).

Ook gaat de WRR in op de relatie tussen arbeidsmarktbeleid en immigratiebeleid: het aantrekken van arbeidskrachten van elders heeft de herstructurering van industrie en dienstverlening afgeremd en ook het voeren van restrictief migratiebeleid bemoeilijkt. De WRR achtte een verscherping van het restrictieve migratiebeleid noodzakelijk voor een actief beleid gericht op gelijkwaardige deelneming van etnische minderheden.

De WRR laat zich kritisch uit over de effecten van het beleid tot op dat moment: «Beleidsinspanningen hebben tot op heden in onvoldoende mate een bijdrage geleverd aan de oplossing van de problemen» (p. X). Het idee van tijdelijkheid wordt telkens gezien in het licht van de slogan «integratie met behoud van identiteit». Deze koppeling van identiteitsbehoud met integratie geldt indertijd als noodzakelijk om de weg terug naar het land van herkomst open te houden. De WRR neemt «op empirische gronden afstand van het idee van tijdelijkheid» en is van mening dat het beleid zich niet kan blijven richten op «het behoud van de eigen identiteit» van minderheden (zie ook Verwey-Jonker Instituut⁶). Daarentegen wordt een beleid voorgestaan «dat zich niet richt op behoud van culturele identiteit, maar dat onder andere via inspraak juist wil appelleren aan het veranderend vermogen van culturen (...)» (p. XXIII). Minderheden moeten zich meer oriënteren op de nieuwe samenleving, op de «dominerende cultuur» maar ook de meerderheid moet zich, op institutioneel en individueel niveau, heroriënteren. «De raad wil nadrukkelijk stellen dat evenzeer als minderheid en meerderheid elkaars opvattingen dienen te respecteren, beide moeten erkennen dat een optimaal deelnemen van minderheden aan de samenleving verandering van beide culturen vraagt» (p. XXI).

De kabinetsreactie 1981

De kabinetsreactie⁷ op het WRR-rapport sluit deels aan bij het rapport. «Het is een voorlopige reactie, want de aard van de problemen is complex en vraagt meer tijd voor bezinning. Het kabinet kondigt een alomvattende nota Minderhedenbeleid aan».

De belangrijkste uitgangspunten van de kabinetsreactie zijn: het permanente verblijf van deze etnische minderheden, wederzijdse aanpassing in een multiculturele samenleving met gelijke kansen voor autochtonen en allochtonen zonder gedwongen assimilatie en segregatie, en een gelijkwaardige sociale en economische positie. De beleidsvisie van het kabinet is daarom gericht op de sociale en economische achterstand (met name op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting); rechtspositie en discriminatie; geringe participatie en isolement. (Zie hierover de volgende hoofdstukken).

Koolen (2003, p. 20) geeft een kort verslag van het mondelinge overleg met de minister van Binnenlandse Zaken over de kabinetsreactie: «De bijzondere commissie voor het regeringsbeleid ten aanzien van culturele minderheden voert op 21 oktober 1980 mondelinge overleg met de minister van BiZa⁸ over zowel de notitie over de organisatie van het gecoördineerde minderhedenbeleid als over de kabinetsreactie op het WRR-rapport.

Alle fracties stemmen in met de strekking van de kabinetsreactie en de gekozen organisatiewijze. Gezien het structurele karakter van de achterstandssituatie ligt er een primaire beleidsverantwoordelijkheid op rijksniveau (VVD).

Erkend wordt dat Nederland, of het dat wil of niet, een immigratieland geworden is (PvdA). De consequentie daarvan is dat gewerkt moet

⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

⁷ Kamerstukken II 1980–1981, 16 102 nr. 6.

⁸ Kamerstukken II 1980–1981, 16 102, nr. 5.

worden aan een mentaliteitsverandering onder de Nederlandse bevolking; dat is geen gemakkelijke opgave (VVD). Daarbij wordt opgemerkt dat met alle respect voor de eigen godsdienstige achtergronden de Nederlandse wetgeving normstellend blijft; voorlichting daarover wordt aanbevolen (CDA). Al worden de groepen onder één noemer geplaatst, er moet toch terdege rekening gehouden worden met de eigen aard en karaktertrekken van elk van die groeperingen (PvdA, D66). Over remigratiebeleid wordt enerzijds over bevordering ervan gesproken (CDA, D66), terwijl anderzijds de verwachting over het rendement ervan laag wordt ingeschat (VVD). De minister van BiZa wijst er op dat uit de vaststelling dat Nederland immigratieland is, een actieve verdraagzaamheid aan beide zijden voortvloeit: actief en dus niet in de zin van elkaar dulden, maar in de zin van belangstelling over en weer. Inzake de positieverbetering van de vrouw wijst hij op de mogelijke noodzaak van interventie in gezinsverhoudingen, wat overigens veel behoedzaamheid vraagt. Dat het arbeidsmarktbeleid nog onvoldoende vorm heeft gekregen, moet hij toegeven. Hij beklemtoont nog eens dat zonder restrictief toelatingsbeleid geen doeltreffend minderhedenbeleid mogelijk is. De minister kondigt het uitbrengen van een concept-minderhedennota rond de aanstaande jaarwisseling aan. De minister doet mededeling van de beschikbaarstelling van nieuwe middelen, naast de f 125 miljoen voor vooral de grote steden: f 10 miljoen voor een bestuurskostenregeling voor gemeenten aan en f 4.5 miljoen voor het organiseren van inspraak. Voor beroepsoriëntering en -uitoefening is f 10 miljoen binnen het bestaande budget van f 125 miljoen gereserveerd voor etnische minderheden».

Ontwerp-minderhedennota (1981)

In 1981 brengt de minister van Binnenlandse Zaken de *Ontwerp-minderhedennota*⁹ uit.

De kern van de nota is: «Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben.»

In de ontwerpnota worden de volgende doelstellingen geformuleerd:

- «het verminderen van de sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen»
- «het scheppen van voorwaarden voor emancipatie in en deelname aan de samenleving van minderheidsgroepen».
- «het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het – waar nodig – verbeteren van de rechtspositie».

De heer **Rabbae**, die van 1982 tot 1994 directeur was van het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB), vertelt in zijn gesprek met de Commissie dat het minderhedenbeleid er vanaf 1981 op papier positief uitziet, maar dat de doelstellingen in de praktijk anders uitpakken:

«Vanaf 1981 zag het minderhedenbeleid er op papier positief en samenhangend uit. Als het papier gevolgd zou worden, zou men over de hele linie goed bezig zijn. Er was echter een groot verschil tussen de doelstellingen op papier en de praktijk. De toenmalige regering had bijvoorbeeld gelijkberechtiging als doelstelling. Meteen na het verschijnen van de Minderhedennota werd er op het terrein van de rechten van jongeren een onderscheid gemaakt. Autochtone jongeren hadden bepaalde rechten die allochtone jongeren niet kregen. Zij gingen daarom demonstreren tegen het ministerie van Justitie. Organisaties van allochtonen gesteund door het NCB en door de plaatselijke stichtingen voor buitenlanders kwamen herhaaldelijk terug op de gelijkberechtiging om eindelijk te bereiken dat de allochtonen dezelfde positie kregen als de autochtonen. Het was een

⁹ Ontwerp-minderhedennota, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1981.

continue strijd. Op verschillende momenten hebben de allochtonen voorstellen gedaan en actie gevoerd om de politiek gevoelig te maken om een aantal gaten tussen het papieren beleid en de praktijk te dichten. Uiteindelijk zijn er veel dingen geregeld, tot en met het stemrecht op landelijk niveau. Dat is gebeurd via het toestaan van de dubbele nationaliteit. De dubbele nationaliteit was absoluut niet aan de orde in Nederland. Het is uiteindelijk toch toegestaan omdat de verschillende organisaties herhaaldelijk hebben aangeklopt bij het kabinet en de Tweede Kamer.»

Minderhedennota (1983)

In de *Minderhedennota*¹⁰ van 1983 worden de doelstellingen uit de *Ontwerp-minderhedennota* overgenomen. De hoofddoelstelling van het arbeidsmarktbeleid voor minderheden is aan alle bevolkingsgroepen die in ons land wonen de mogelijkheid te bieden op alle niveaus van evenredigheid aan het arbeidsproces deel te nemen. In het rapport staan drie thema's centraal: ten eerste het scheppen van voorwaarden voor minderheidsgroepen voor emancipatie en participatie, op basis van wederzijdse aanpassing en aanvaarding van alle bevolkingsgroepen. Ten tweede het verminderen van sociale en economische achterstand, door beleid gericht op achterstandsbestrijding in grote steden. Ten derde het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het verbeteren van de rechtspositie.

Van minderheden wordt verwacht dat zij zich zullen inspannen om zich de sociale vaardigheden en de Nederlandse taal eigen te maken. Organisaties van minderheden die een rol kunnen spelen in het emancipatieproces zullen worden gesubsidieerd (zie hoofdstuk 7).

Op het terrein van onderwijs komt de nadruk te liggen op onderwijs in eigen taal en cultuur (ETC) en intercultureel onderwijs (zie hoofdstuk 5).

Het motto «integratie met behoud van de identiteit» krijgt in die tijd een andere betekenis: het behoud van eigen identiteit stimuleert de emancipatie in eigen kring, en dat zou weer van invloed zijn op de integratie in de Nederlandse samenleving.

In het gesprek dat de Commissie met de heer **Koolen** (Voormalig beleidsambtenaar, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Justitie) voert, gaat hij in op het begrip eigen identiteit:

«De slogan «integratie met behoud van eigen identiteit» heeft een hardnekkig leven geleid als de samenvatting van het integratie- en minderhedenbeleid, hoewel reeds in de Ontwerp-minderhedennota van 1981 door de minister van Binnenlandse Zaken is geschreven dat deze slogan bepaald niet loepzuiver is. Gesteld wordt dat daarin een innerlijke tegenstrijdigheid is besloten. Integratie en behoud van eigen identiteit zijn twee fenomenen die niet met elkaar in overeenstemming zijn te brengen. In die ontwerp-Minderhedennota stond verder dat cultuur zich ontwikkelt en dat integratie met respect voor de ontwikkeling van de cultuur nog zou kunnen, maar dat de slogan niet kan. Het is jammer dat die passage, die ook in de Minderhedennota 1983 staat, weinig is gezien.»

Fermin (1997) gaat in zijn proefschrift over politieke partijen over het minderhedenbeleid in op de verschillende standpunten van partijen over eigen identiteit. Volgens Fermin pleit de VVD in de jaren tachtig voor het recht op behoud van de eigen culturele identiteit én voor politieke neutraliteit in culturele kwesties.

Ook het CDA, de PSP, de CPN en de PPR hanteren de leuze van het behoud van de eigen identiteit. Zij hebben vooral het belang van (religieuze) zelforganisaties voor ogen, die een rol spelen in het emancipatie-

¹⁰ De Minderhedennota, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1983.

proces van minderheden. Het CDA schreef in 1981: «Wezenlijk is dat de culturele minderheden in staat worden gesteld hun eigen identiteit te beleven» (Fermin, 1997, p. 121). Onder andere bij het CDA wordt soms ook een direct verband gelegd tussen het bewaren van de eigen culturele, en zeker ook religieuze, identiteit én het tegengaan van sociaal-economische achterstand. Zo stelt minister Brinkman dat «nergens zo goed Nederlands wordt geleerd als op islamitische scholen» (geciteerd bij Fermin, 1997, p. 127).

De PvdA neemt evenmin geheel afstand van credo «integratie met behoud van de eigen identiteit».

Volgens Fermin wordt de term «emancipatie» tussen 1980 en 1994 in het politieke debat geleidelijk aan vervangen door «integratie». Dit wijst volgens Fermin op een verminderde belangstelling voor de beleving van de eigen identiteit en verandering van de bestaande structuren, en een toenemend accent op individuele inpassing van allochtonen in deze structuren. Beleidswijzigingen worden hiermee ingang gezet (p. 226).

De heer **Schnabel** (directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau) staat in het gesprek met de Commissie ook even stil bij de term «cultuurrelativisme»:

«Wat ook heeft gespeeld is iets wat nu wat op de achtergrond raakt, namelijk een soort verkeerd begrepen cultuurrelativisme, het idee dat alle culturen gelijk zijn, dat het allemaal niet uitmaakt en een soort toeval is waar je terecht komt. Dat is eigenlijk vreemd, want als je erover gaat nadenken, merk je al heel gauw dat dat bij onszelf feitelijk helemaal niet zo is. Het is niet zo dat het ons niets uitmaakt welke nieuwe ideeën onze samenleving binnenkomen. Wij willen daarover wel degelijk een oordeel vellen, en soms merk je dat men zegt: dit willen wij niet, of dit vinden wij geen goede lijn, zo kan het hier dus niet. (...) Het is wellicht een deel van het denken in onze cultuur dat je respect moet hebben voor andere culturen, maar dat is nog iets anders dan te denken dat het willekeurig is.»

Mevrouw **Sezer**, ondernemster van Turkse afkomst, heeft terugkijkend naar het motto «integreren met behoud van eigen cultuur en identiteit», de indruk dat de overheid hiermee goede bedoelingen heeft gehad, maar dat het in de praktijk een belemmerende werking op de vrijheid van allochtonen heeft gehad:

«Ik denk wel dat de Nederlandse overheid goede bedoelingen heeft gehad. Onder het motto «integreren met behoud van eigen cultuur en identiteit» heeft men er niet over nagedacht dat de vrijheid van deze mensen werd belemmerd. Mensen zijn er afhankelijk door gemaakt. Mensen zijn de afgelopen jaren doodgeknuffeld, ondanks alle goede bedoelingen.»

Er is veel tijd gependend aan de behandeling van de Minderhedennota in de Tweede kamer. In algemene zin blijkt algehele instemming met de nota. De PvdA en de PSP vinden de nota echter onvoldoende uitgewerkt en de PPR acht het minderhedenbeleid met deze nota niet gediend.

Koolen (2003, p. 37 e.v.) vat het debat als volgt kort samen. «In het debat staan de volgende onderdelen centraal:

- (1) bij de doelgroepenbepaling wordt door enkele fracties gepleit voor opnemings van Chinezen en Pakistanen, dan wel voor aanmerking van zoveel mogelijk minderheidsgroepen als doelgroepen van het beleid.
- (2) de stelling «algemeen beleid waar mogelijk, bijzonder waar nodig» roept de vraag op naar de activiteiten die gericht zijn op identiteitsversterking en in het verlengde daarvan naar de rol van de zelforga-

- nisaties. Enkele fracties stemmen omwille van de prioriteit van emancipatie met dit adagium niet in. Voorbarig achten fracties het nu reeds beperken van categoriale voorzieningen, terwijl de algemene voorzieningen hun taken nog niet hebben opgenomen (CDA, PvdA, PSP, PPR). Een fractie verbindt aan het door haar toegejuichte regeringsstandpunt een zo breed mogelijke decentralisatie naar gemeenten (VVD). In plaats van aan een Minderhedenraad geven veel fracties de voorkeur aan een meer gedifferentieerde inspraakregeling. Een fractie beklemtoont de noodzaak van goed toezicht op de gemeenten ten aanzien van de gewenste inspraakregelingen (CDA).
- (3) Inzake de versterking van de rechtspositie van niet-Nederlandse leden van minderheidsgroepen zijn twee suggesties gedaan: een wet op het ingezetenschap (PvdA) en een model op de wijze van de faciliteitenwet Molukkers (PSP). De uitvoering van het WODC-rapport «Minderheid minder recht?» achten enkele fracties weinig voortvarend. De instelling van een Landelijk bureau discriminatiebestrijding wordt breed ondersteund.
- (4) Over de tot dan toe gevoerde beleidscoördinatie luidt het oordeel niet positief (PvdA, VVD).»

In 1989 verschijnt het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*. Net als de vorige WRR-nota is het rapport van belang voor de ontwikkeling van het beleid in de jaren negentig. In de volgende paragraaf wordt aan dit rapport aandacht besteed.

Het minderhedenbeleid van de jaren tachtig is onder meer aan de orde geweest in de vele gesprekken die de Commissie heeft gevoerd in zowel de Tweede Kamer als de vier gemeenten. De heer **Boujoufi**, die in 1966 als gastarbeider naar Nederland is gekomen en nu vice-voorzitter is van de UMMON, zegt over dit onderwerp het volgende:

«Er hebben heel veel goede dingen plaatsgevonden. Ik ben niet negatief van aard. Er is heel veel goeds gebeurd, maar achteraf gezien heeft veel dat tevoren al signaleerd is tot problemen geleid. Daar werd niet veel aandacht aan gegeven. Het is dan jammer dat wij een aantal zaken niet op tijd hebben aangepakt. (...) Ik doel op het arbeidsproces in de tachtiger jaren, op het onderwijs en tientallen andere dingen. Daar werd niet veel aandacht aan gegeven. (...)

De immigranten uit de zestiger, zeventiger en tachtiger jaren zijn niet volwaardig bij de samenleving betrokken. Er was altijd een groep die namens hen praatte. Die groep zei dat de migranten een zwakke groep vormden, waar men niet aan mocht komen. Daardoor is een muur als van een flatgebouw gebouwd in de Nederlandse samenleving. Als men iets op ons aan te merken had, durfde men dat niet te doen, omdat men bang was dat men discrimineerde. Dat was de grootste fout. (...) Iedereen weet dat er in de economische crisis van de tachtiger jaren heel veel ongeschoolde mensen in de WAO en de WW zijn gedumpt. Twintig jaar lang is er niets gedaan aan omscholing of aan taallessen.»

2.4 De jaren negentig

In de jaren negentig treedt een verschuiving op van minderhedenbeleid naar integratiebeleid.

Het integratiebeleid richt zich op het vergroten van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het is minder groepsgericht en meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeren. Daarnaast wordt de decentralisatie van het beleid verder vormgegeven.

Het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*, uit 1989, is wederom een belangrijk

ijkpunt voor het beleid van de jaren negentig. In tegenstelling tot het eerder besproken WRR-rapport van 1979, dat de WRR ongevraagd heeft opgesteld, is dit rapport opgesteld na een uitnodiging van het kabinet. De raad werd gevraagd om te adviseren over de ontwikkelingen die hadden plaatsgevonden sinds het verschijnen van de Minderhedennota van 1983. In de adviesaanvraag aan de WRR stelt het kabinet dat «op een aantal, voornamelijk immateriële punten in de afgelopen jaren behoorlijke vooruitgang is geboekt» maar dat op de terreinen waaraan in de Minderhedennota het meeste gewicht wordt gegeven – wonen, weten en werken – ondanks de geleverde inspanningen te weinig vooruitgang is geboekt (Bijlage WRR-advies 1989, p. 207).

WRR-rapport Allochtonenbeleid, 1989

De WRR gaat ervan uit dat de migratie naar Nederland, evenals die naar West-Europa als geheel, voorlopig zal blijven voortduren. Niet alleen de aanwezigheid van immigranten wordt als blijvend beschouwd, maar ook de immigratie: immigratie is een permanent verschijnsel geworden. Nederland is de facto een immigratieland.

De verantwoordelijkheid voor het nog weinig succesvolle integratiebeleid ligt volgens de WRR niet alleen bij de betrokken groepen: «het minderhedenbeleid is te zeer blijven steken in een discussie over doelstellingen» (p. 9). Vragen inzake cultuur en moraal hebben te veel gedomineerd en de harde kern van de problematiek is te veel veronachtzaamd.

Arbeidsdeelname wordt van belang geacht vanwege de economische noodzaak – voor individuen én voor het overeind houden van de verzorgingsstaat – maar ook vanwege het effect op de eigenwaarde van mensen die, doormiddel van arbeid, deelnemen aan de samenleving. Allochtonen dienen niet langer als zorgcategorie beschouwd te worden, en het beleid dient «activerend» te zijn, vooral op het gebied van arbeidsparticipatie (mede gelet op de zeer hoge werkloosheid van circa 40%). Hiermee treedt een verschuiving op van recht op zorg naar plicht tot zelfverantwoordelijkheid.

Het integratiebeleid «dient zich toe te spitsen op drie sectoren: arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. De gedachte hierbij is dat een effectief integratiebeleid op deze gebieden het treffen van specifieke maatregelen voor allochtonen op andere gebieden goeddeels overbodig zal maken» (WRR, 1989).

Het idee van burgerschap komt in deze periode op en wordt leidend beginsel voor het beleid. Met dit begrip «burgerschap» legt de regering nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid, rechten en plichten. Niet de verschillen maar de overeenkomsten tussen mensen worden hiermee geaccentueerd. De sociale cohesie tussen mensen van verschillende herkomst in de samenleving zou daardoor meer aandacht kunnen krijgen.

De heer **Koolen** licht het begrip «burgerschap» en de opkomst ervan toe in het gesprek met de Commissie:

«Toen (in 1994, red.) is duidelijk gesteld dat de doelstelling in feite kan worden samengevat in «burgerschap». Door de CDA-fractie is toen aan de orde gesteld dat het niet zozeer over groepen gaat – of men zich bij een groep aansluit, is immers een individuele keuze – maar om burgerschap en dat is een individueel recht, een individuele plicht en een eigen verantwoordelijkheid. Wij zullen met name moeten inspelen op de individuele verantwoordelijkheid en de individuele rechtsbeleving. (...) Het idee van het burgerschap is voor het eerst in 1991 in een overheidsnota genoemd. In 1994 werd het gepresenteerd als sleutelwoord van het integratiebeleid. Een moeilijkheid was dat burgerschap niet

makkelijk te operationaliseren valt. Men zou de ambtenaren kunnen verwijten dat zij het begrip burgerschap niet hebben vertaald naar iets waaraan je concrete projecten, activiteiten en meetpunten kunt verbinden. Als oud-ambtenaar zeg ik daar echter bij: ik geef het u te doen.»

Volgens de raad dient de definitie van doelgroepen van beleid periodiek bijgesteld te worden. Al met al stelt de WRR voor de focus van het beleid meer te richten op sociaal-economische factoren en minder op sociaal culturele.

De raad beveelt aan om een allochtonenbeleid te voeren, bestaande uit drie componenten:

- vreemdelingenbeleid (inzake verblijfsrecht van niet-Nederlandse allochtonen);
- integratiebeleid gericht op arbeid (meer arbeidsplaatsen voor lager geschoolden, meer effectieve scholings- en toegeleidingsinstrumenten), invoering van een wet tot bevordering van arbeidskansen en «contract compliance», onderwijs en volwasseneneducatie (een verplichte basiscursus Nederlands en maatschappelijke oriëntering voor nieuwkomers, regionale opvang- en begeleidingsstructuur voor nieuwkomers; individueel maatwerk op alle niveaus);
- cultuurbeleid.

Verder staat de raad handhaving van het restrictieve toelatingsbeleid voor, omdat een voortdurende immigratie slecht is voor de integratie.

De heer **Aboutaleb** (directeur FORUM van 1998 tot 2002) zegt hierover:

«len Dales zei een keer in dit huis: het is lastig soep maken als anderen voortdurend koud water in de pan gooien. Wij investeren in een groep mensen om tot integratie te komen, maar ondertussen komen er sinds 1991, de grote hausse in de asielstroom in Nederland, tienduizenden nieuwe mensen erbij.»

De raad pleit opnieuw voor een wet inzake gelijke behandeling van vreemdelingen. Tevens dienen te procedures voor verkrijging van het Nederlanderschap te worden versneld. Daarnaast is de raad voorstander van invoering van een terugkeeroptie gedurende de eerste twee jaar na vertrek uit Nederland. De huidige financiële terugkeerregelingen worden door de raad onderschreven.

Inzake het arbeidsmarktbeleid stelt de raad voorstander te zijn van positieve actie voor minderheden op de arbeidsmarkt. Volgens de raad zouden werkgevers verplicht moeten worden om meer evenredigheid in de samenstelling van het personeelsbestand te realiseren. Verder pleit de raad voor invoering van «contract compliance» door de overheid. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op ingegaan.

In het onderwijs dienen betere voorzieningen te worden gecreëerd voor de opvang van niet-Nederlandstalige leerlingen, onder andere door herinvoering van opvangklassen, taalonderwijs voor kleuters en voor kinderen in de voorschoolse periode. Daarnaast wil de raad dat onderwijs in eigen taal en cultuur gehandhaafd wordt, alleen dient het buiten het reguliere onderwijs te worden aangeboden (zie hoofdstuk 5). Volwassen leden van minderheidsgroepen zouden een basiscursus Nederlands en een cursus oriëntatie op de Nederlandse samenleving moeten kunnen volgen. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan.

De raad stelt verder dat de «overheid de culturele en levensbeschouwelijke verscheidenheid, die van oudsher mede haar oorsprong vindt in de immigratie, (dient, red.) te eerbiedigen. Zij behoort zich hierbij te laten leiden door de (grond)wettelijk gewaarborgde vrijheid tot zelforganisatie en door het beginsel van de materiële gelijkheid (...). De raad is zich ervan bewust dat zijn voorstellen om de positie van minderheden in de Nederlandse samenleving structureel te verbeteren een grote inspanning vragen van alle betrokkenen – allochtonen en autochtonen en hun organisaties, de sociale partners en de overheid». (WRR, 1989, p. 10 e.v.)

Het politieke debat naar aanleiding van de WRR-nota verschuift meer naar buitenparlementaire debatten en de media. Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken (in het kabinet-Lubbers III) wordt een maatschappelijk debat over minderheden georganiseerd. De heer Van der Zwan is een van de organisatoren geweest. Volgens de heer Van der Zwan heeft er naar aanleiding van het rapport een discussie in de Tweede Kamer plaatsgevonden, maar is er verder beleidsmatig weinig mee is gedaan. In hoofdstuk 4 wordt hierop uitgebreid ingegaan.

De politieke discussie gaat onder meer over culturele c.q. religieuze verschillen. Het Verwey-Jonker Instituut¹¹ schrijft hierover: «Een belangrijke aanzet hiertoe werd in 1991 gegeven door de toenmalige politiek leider van de VVD, Bolkestein. Hij wierp, overigens buiten de politieke arena, de vraag op in hoeverre de Islam en de westerse cultuur «compatibel» waren én wat de door hem veronderstelde incompatibiliteit voor het integratieproces betekende, waarbij hij vooral wees op de onderdrukking van vrouwen. (...) Zijn kritiek (had) niet zozeer betrekking op het doel van emancipatie, maar meende hij dat de overheid geen rol had te vervullen in het faciliteren van zelforganisaties».

In het gesprek met de heer **Molleman** wordt ingegaan op de reactie van het kabinet op de WRR-nota. Hij zegt:

«In het begin is er niet adequaat gereageerd, omdat het in de jaren zestig/zeventig helemaal niet geaccepteerd werd dat de migranten hier zouden blijven. Later is onder oud-minister Van Boxtel voor het eerst gezegd dat migratie een blijvend verschijnsel is als logische uitvloeisel van een mondiale ontwikkeling van vrij verkeer van personen, diensten en goederen. Je kunt niet het deel goederen en diensten loskoppelen van personen. Daar moet wel bij gezegd worden dat in de jaren zeventig en tachtig te gemakkelijk geroepen is dat een restrictief toelatingsbeleid niet werkt. Ik was die mening nooit toegedaan. Zoals blijkt, werkt een restrictief migratiebeleid wel. Ik hoop alleen dat het wat rechtvaardiger is dan het huidige. Maar goed, dat is een politieke opmerking die hier verder niet ter zake doet. Op de vraag of door de regering adequaat gereageerd is, moet ik antwoorden dat zij steeds te traag reageerde en vanuit die optiek niet adequaat.»

De **Commissie**: *«In een van de WRR-rapporten stond ook dat de voortgaande immigratie slecht is voor de integratie. Is daar adequaat op gereageerd?»*

De heer **Molleman**: *«Helaas niet. Ook in de Minderhedennota staat dat een voortgaande immigratie kosten met zich zal brengen die de maatschappij uiteindelijk niet meer zal willen opbrengen. Dat zie je nu helaas gebeuren. Ik denk dat wij, met alle humaniteit, in de gaten moeten houden dat er wel degelijk sprake is van een opnamecapaciteit in de samenleving, waaraan niet straffeloos voorbij moet worden gegaan. Dat mag zeker niet als het gaat om oude wijken waar veel confrontaties plaatsvinden. Daar hebben wij echt steken laten vallen.»*

¹¹ TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

Een werkend perspectief: arbeidsmarktparticipatie in de jaren '90 (1990)
Een jaar na het verschijnen van het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* komt de WRR met het rapport *Een werkend perspectief: arbeidsmarktparticipatie in de jaren '90 (1990)*.

Arbeidsparticipatie wordt in het rapport opgevat als het integratiemiddel bij uitstek, en bovendien wordt een grotere arbeidsparticipatie noodzakelijk geacht om de nationale verzorgingsstaat te handhaven. Het vraagstuk van de multi-etnische samenleving wordt hiermee geplaatst in het kader van discussies over de herziening van de verzorgingsstaat. De hoge werkloosheid onder met name allochtone minderheden wordt mede geweten aan het passief-makende beleid van de jaren tachtig, waardoor deze groepen als «zorgcategoriekeën» werden beschouwd. Vrijblijvendheid activeert onvoldoende, en mede daarom wordt gepleit voor een heroriëntatie op het evenwicht van rechten en plichten.

Dit is een ander kenmerkend element van de WRR-visie van de «activerende verzorgingsstaat»: het idee van wederkerigheid van prestaties, zodat rechten afhankelijk worden gemaakt van een adequate inspanning van de kant van de burgers.

De raad doet in dit kader verschillende voorstellen om de rechtspositie van niet-Nederlandse ingezetenen verder te versterken via onder meer een wet gelijke behandeling vreemdelingen en een verdere uitbreiding van het kiesrecht. Ook dient de overheid volgens de raad voldoende, adequate voorzieningen te garanderen voor het integratieproces. De overheid dient dus rechten te verzekeren. Aan de andere kant wordt van de allochtonen «een inspanningsverplichting verlangd om de faciliteiten naar vermogen te benutten», met hieraan verbonden sancties, zoals een korting op de uitkering, bij «het niet willen benutten» van de geboden mogelijkheden (p. 58).

Voor niet-leerplichtige volwassen leden van minderheden wordt een leerrecht op basiseducatie voorgesteld, met als complement een basiseducatieplicht voor bepaalde categorieën allochtonen en nieuwkomers die ten laste (dreigen te) komen van de overheid. Ook aan maatschappelijke instellingen die betrokken zijn bij het integratieproces, zoals scholen, dienen hardere eisen gesteld te worden. Een minder vrijblijvende benadering wordt ook voorgesteld naar de werkgevers, zoals de invoering van een Wet bevordering arbeidskansen. De raad is tegen verdergaande vormen van positieve actie, omdat publieke dwang een slecht substituut blijkt te zijn voor «autonoom genomen verantwoordelijkheid en autonoom te geven verantwoording» (p. 36).

Arbeidsdeelname wordt niet alleen van belang geacht vanwege de economische noodzaak – voor individuen én voor het overeind houden van de verzorgingsstaat – maar ook vanwege het effect op de eigenwaarde van mensen die, door arbeid, deelnemen aan de samenleving.

In het gesprek met de Commissie over de activerende verzorgingsstaat, stelt de heer **Scheffer** dat de overheid veel geld heeft geïnvesteerd in de lotsverbetering van groepen migranten in Nederland. Hij betwijfelt echter of deze middelen altijd even doelmatig zijn gebruikt:

«Iets begint met een helder idee over wat je van migranten kunt vragen en wat de ontvangende samenleving moet kunnen opbrengen om met deze problematiek om te gaan, voordat er naar instrumenten wordt gezocht. Die vraag vind ik veel belangrijker dan de instrumentele vraag. (...) Misschien is de verzorgingsstaat in algemene zin niet activerend genoeg en heeft dat slecht uitgewerkt op immigranten. (...) Het is wijsheid achteraf, maar denkend over arbeidsmigratie in de toekomst, moeten wij ons afvragen of het verstandig is om onbeperkte toegang tot de voorzieningen van de verzorgingsstaat

aan een arbeidsmigrant te verlenen. Wij moeten ons afvragen of dat niet een enorm immobiliserende werking heeft gehad. John Mollenkopf, een onderzoeker die de arbeidsparticipatie van de eerste generatie migranten in New York heeft vergeleken met die van de eerste generatie migranten in Amsterdam, komt tot de conclusie dat in New York meer dan 90 % van de eerste generatie migranten werkt en in Amsterdam tussen de 40 en de 50%. Dat laatste is een dramatisch laag percentage, dus je kunt je afvragen of arbeidsmigratie en onbeperkte toegang tot de verzorgingsstaat niet tegenstrijdig zijn aan elkaar of op gespannen voet staan met elkaar. Dat vind ik een instrument van beleid. (...) Immigratie rechtvaardigt zichzelf namelijk als migranten een zichtbare bijdrage aan de ontvangende samenleving leveren. De WRR en het Centraal Planbureau stellen duidelijk in recente rapporten dat het netto profijt van 40 jaar immigratie voor de Nederlandse samenleving en economie verwaarloosbaar is. De baten van immigratie zijn eigenlijk niet veel groter dan de kosten. Dat levert een enorm legitimatieprobleem op.»

Ook met de heer **Koopmans** (hoogleraar Sociologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam) is gesproken over de activerende verzorgingsstaat:

«Lange tijd is het beleid geweest dat migranten geen Nederlands hoefden te leren. Integendeel, onder het mom van het toegankelijk maken van maatschappelijke instituties bood de overheid allerlei diensten aan in verschillende migrantentalen. Het gevolg daarvan was dat de enige instituties die toegankelijk werden gemaakt, de instituties waren waarover de overheid controle had, namelijk die van de verzorgingsstaat. Dat is er mede de oorzaak van geweest dat veel migranten, met name van de eerste generatie, in de doodlopende straten van de verzorgingsstaat zijn geëindigd. Zij zaten in de WAO of in de bijstand en kwamen daar niet uit, maar de Nederlandse overheid deed ook geen enkele moeite om ze eruit te halen.

Er was geen enkel aanbod aan omscholing of aan Nederlandse taallessen, er was geen enkele activering of stimulering tot zelfredzaamheid. In die tijd vond men dit ten dele zelfs sociaal, want de uitkeringen waren toch relatief ruimhartig, zeker gemeten aan de levensstijl in de landen van herkomst. Voor de mensen zelf was het financieel gezien waarschijnlijk helemaal niet zo'n slechte oplossing. Op den duur kom je evenwel in een sociaal isolement terecht. Het is ook heel slecht geweest voor de tweede generatie, die dan weer in dat soort gezinnen opgroeit, met een vader die thuiszit en een moeder die sowieso niet werkt.»

Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt¹² (1990)

In reactie op het WRR-rapport komt de regering in 1990 met de nota *Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt*. De hoofddoelstellingen in dit rapport zijn de positieverbetering van minderheden, en een snelle inburgering van nieuwkomers zodat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Het kabinet erkent dat Nederland de facto een immigratieland is, maar niet in de traditionele zin dat nieuwe landgenoten worden aangetrokken om economische en demografische redenen. Het kabinet verwacht dat de immigratie voorlopig zal voortduren en stelt dat zij zoveel mogelijk beperkt dient te blijven vanwege de hoge bevolkingsdichtheid en het daaruit voortvloeiende beslag op de collectieve voorzieningen (Koolen, 2003, p. 87).

De term «allochtoon» wordt niet overgenomen omdat «de aanduiding «minderheden» internationaal geaccepteerd is en verwijst naar democratische rechtsbeginselen, met name het beginsel van het respecteren van minderheden» (*Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt*, 1990, p. 9).

Verder houdt het kabinet vast aan de «beperkte doelgroepomschrijving» uit de Minderhedennota 1983, maar het staat wel positief tegenover periodieke herijking van de doelgroepen. Binnen de doelgroepen wordt prioriteit gegeven aan nieuwe immigranten in een achterstandssituatie en

¹² Kamerstukken II 1989–1990, 21 472, nr. 1 t/m 3.

jongeren. Voor nieuwkomers dient er een inburgeringstraject te komen, die door de gemeente moet worden verzorgd.

De sleutel voor volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving ligt in onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Er worden daarom extra middelen voor onderwijsvoorrangsbeleid en de voorschoolse fase ingezet (zie hoofdstuk 5).

Als tijdelijke aanvulling op het algemene beleid is het credo: «algemeen beleid waar mogelijk, specifiek of categoriaal beleid waar nodig». Het kabinet vindt namelijk dat er betere resultaten geboekt kunnen worden «wanneer het algemene beleid in de diverse sectoren geïntensiveerd gaat worden en zich meer richt op de verbetering van de positie van allochtonen» (*Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt*, 1990, p. 3).

Volgens het Verwey-Jonker Instituut blijkt in de discussie over de kabinetsreactie in de Kamer dat er weinig meningsverschillen zijn tussen de politieke partijen. «De versmalling van het beleid tot sociaal-economische integratie riep nog het meest vragen op bij het CDA, dat hamerde op het belang van cultuur voor de betrokken groepen. Ook het CDA benadrukte echter dat deze culturele factor voor het overheidsbeleid met name relevant is wanneer deze zou bijdragen aan sociaal-economische integratie» (Verwey-Jonker Instituut¹³).

Er is er veel discussie over de vraag hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld bij het aanpakken van de genoemde sociaal-economische kwesties, zoals de hoge werkloosheid. Met name D66 en GroenLinks willen bestrijding van werkloosheid niet overlaten aan zelfregulering door de sociale partners, zoals de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorstelt.

Samen met de VVD dient GroenLinks daarom in 1993 een wetsvoorstel in ter bevordering van de evenredige arbeidsdeelname van migranten met een voor bedrijven en overheid meer verplichtend karakter (zie verder hoofdstuk 4).

Investeren in integreren (WVC, 1994)

In 1994 presenteert het ministerie van WVC de minderhedennota *Investeren in integreren*. In deze nota worden vier beleidsprogramma's gepresenteerd, gericht op:

- nieuwkomers: vanaf 1996 moet er een sluitend systeem zijn met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- 0–18 jarigen: er is een aantal programma's beschikbaar om hun onderwijskansen te vergroten, zoals het Onderwijs Voorrrangsbeleid, Opstap en de verlengde schooldag. De emancipatie van moeders is hierbij eveneens betrokken.
- de multiculturele samenleving: bijdragen van steunfuncties en zelforganisaties in het streven naar sociale cohesie in de samenleving als geheel;
- organisaties van en voor minderheden; kwaliteitsverbetering en decentralisatie.

Uit de nota wordt duidelijk dat voor kwaliteitsverbetering en decentralisatie bijdragen worden verwacht van bovenlokale steunfuncties en zelforganisaties. Hiertoe is een betere bestuurlijke en inhoudelijke ordening van stelsel van organisaties van en voor minderheden gewenst. Steunfuncties worden gezien als belangrijke instrumenten bij opvang en inburgering, terwijl zelforganisaties van belang zijn voor emancipatie. Voor de term «emancipatie» worden twee contexten genoemd: de

¹³ TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

gezinsgerichte programma's voor individuele emancipatie van vrouwen, en groepsgewijze emancipatie via zelforganisaties (in het verlengde van «met behoud van eigen identiteit»).

Mevrouw **d'Ancona**, die als minister van WVC de nota *Investeren in integreren* in 1994 heeft ingediend, legt aan de Commissie uit dat de bedoeling van deze nota vooral was mensen te activeren:

«In mijn tijd is de nieuwe Welzijnsnota geschreven en de nieuwe Welzijnswet geformuleerd. Daarin zat de gedachte dat wij mensen niet meer moesten compenseren voor wat zij niet konden, maar dat wij mensen moesten activeren in wat zij wel konden. Dat was ook het uitgangspunt voor onze nota met de titel «Investeren in integreren». Dat was, wat mij betreft, helder. Voor het socialevernieuwingsbeleid golden weer wat andere doelstellingen. (...)

Ik denk dat er heel veel van die doelstelling is gerealiseerd. Ik wijs op het aantal mensen uit de bedoelde groepen, dat participeert aan de samenleving. Die mensen worden op allerlei mogelijke manieren ingezet. Zij worden geaccepteerd en gehonoreerd, bijvoorbeeld als kunstenaars. Er zijn ook talloze voorbeelden van successen in het onderwijs. Ik weet wel wat er niet gelukt is. Ik weet natuurlijk wel dat er uitvallers en mislukkingen zijn. Toen het welzijnsbeleid zich met andere en witte achterstandsgroepen bezighield, was dat ook het geval. Ik ben absoluut niet bereid om te zeggen dat alles wat wij in gang hebben gezet, mislukt is of – overdreven – geen zin heeft gehad. Dat kan ik gewoon niet doen. Ik kan hier best uitleggen waarom sommige dingen niet zijn gelukt, maar dan zou ik veeleer willen praten over de weinige instrumenten die zijn ingezet op het tweede onderdeel van de integratie en het burgerschap: de acceptatie en de tolerantie. Men heeft het mensen ook onmogelijk gemaakt om die acceptatie in bepaalde gevallen op te brengen. Welke instrumenten hebben wij dan ingezet, behalve ons Actieprogramma antidiscriminatie of de Wet gelijke behandeling. Dat waren weliswaar zeer belangrijke instrumenten, maar als je kijkt naar wat wij hebben geïnvesteerd in de autochtone bevolking, zeker in die gebieden waar de confrontatie meer dan gemiddeld was – de stadswijken van grote steden – moet je concluderen dat dit is misgegaan. Ik kan hier niet zeggen dat het integratiebeleid, of hoe het ook moge heten, zonder gevolgen is gebleven.»

Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden (1994)

Met de Contourennota wordt in het «minderhedenbeleid» voortaan «integratiebeleid» genoemd. Het accent ligt in de nota wederom op burgerschap en op integratie van leden van minderheidsgroepen in de samenleving, waarin werk en onderwijs het belangrijkste zijn («een effectiever beleid dat gelijke kansen biedt aan iedere burger»). Op de beleidsterreinen onderwijs, huisvesting en arbeidsmarkt wordt vastgehouden aan de doelgroepen Surinamers, Antillianen/Arubanen, Turken, Marokkanen en vluchtelingen.

In de nota worden verschillende problemen gesignaleerd. Ten eerste het hoge immigratieoverschot. Dat kan verschillende negatieve gevolgen hebben, onder andere voor het maatschappelijk draagvlak voor integratie. Ten tweede de hoge instroom van laagopgeleide immigranten voor wie geen werk is. Ten derde is er een ongelijke spreiding van etnische minderheden over Nederland, waardoor gettovorming kan optreden. Nieuwkomers en jongeren van genoemde doelgroepen in (middel)grote steden krijgen extra aandacht. In 1996 moeten alle gemeenten een sluitend systeem hebben zodat alle nieuwkomers, zo mogelijk via één loket, daadwerkelijk kunnen deelnemen aan inburgeringsprogramma's.

De behandeling van de *Contourennota* in de Kamer wordt gecombineerd met de behandeling van de nota *Investeren in integreren*. De beleids-

verschuivingen worden door bijna alle partijen gesteund. Het niet meer spreken over emancipatie van *groepen* roept weinig vragen op. Ook het motto «burgerschap» wordt door alle partijen omarmd, ook al omdat hierdoor niet de verschillen maar de overeenkomsten tussen mensen worden geaccentueerd. De burgerschapsgedachte valt goed te begrijpen in het licht van de toenemende aandacht voor de sociale cohesie tussen mensen van verschillende afkomst in de samenleving. Daarom ook wordt ingestemd met de term «integratiebeleid» als opvolger van «minderhedenbeleid».

In dit verband komt niettemin ook het onderwerp «cultuur» weer prominent terug op de politieke agenda. Een belangrijke aanzet hiertoe werd in 1991 gegeven door de toenmalige politiek leider van de VVD, Bolkestein, zoals hiervoor al aan de orde kwam.

In het debat over de *Contourennota* pleiten de woordvoerders van de VVD voor actief beleid om met name islamitische groepen de Nederlandse normen en waarden bij te brengen. De VVD wijst er ook op dat de hoge criminaliteit onder (jonge) allochtonen mede verband houdt met de slechte integratie van deze groepen.

De VVD neemt bij de discussie over de *Contourennota* afstand van de gedachte dat de zelforganisaties een nuttige rol kunnen spelen. Zij consolideren eerder de als problematisch ervaren verschillen. Het CDA blijft geloven in integratie door emancipatie in eigen kring (zie ook Fermin, 1997, p. 219 e.v.). Daarbij vindt het CDA overigens wel dat er «individueel maatwerk» dient te zijn. De WRR-kritiek dat er in het verleden teveel nadruk had gelegen op de instandhouding van categoriale voorzieningen, zonder te kijken naar de effecten hiervan op de integratie, neemt het CDA wel degelijk serieus. Fermin (p. 218) merkt op dat de PvdA zich nauwelijks mengt in de discussies over de uitgangspunten van het beleid.

Decentralisatie

In de loop van de jaren tachtig wordt een proces van decentralisatie van het beleid gestart. Er ontstaat dan een toenemende aandacht voor brandende kwesties in de grote steden. In de *Contourennota* van 1994 komt die gedachte nadrukkelijk aan de orde. «Dit betekent dat bevorderd wordt, dat alle betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bijdragen aan een intensieve en samenhangende aanpak. Het zwaartepunt bij de invulling en uitvoering van beleid ligt doorgaans bij gemeenten», zo stelt de *Contourennota*. De rijksoverheid concentreert zich op haar beurt op het scheppen van voorwaarden voor een betere en meer effectieve aanpak van de problematiek. Hiervoor dient zij te beschikken over goede informatie- en monitorsystemen. Daarnaast heeft de landelijke overheid een «regulerende en controlerende taak» (*Contourennota* 1994, p. 23). «Het sturingsprincipe van functionele en territoriale decentralisatie geldt zowel voor de arbeidsmarkt en voor huisvesting, als voor het onderwijs. In de drie rapporten hebben we stilgestaan bij het samenspel tussen verschillende overheidsniveaus en de verhouding tussen overheden enerzijds en maatschappelijke instellingen anderzijds. Vanzelfsprekend zijn deze drie terreinen door hun uiteenlopende geschiedenissen moeilijk onderling vergelijkbaar, maar één aspect springt in het oog: omdat de zeggenschap van de overheid op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt én wonen relatief beperkt is, worstelen met name de lagere overheden in Nederland met hun rol. Zij worden wel geacht om de «regie» te voeren – zeker ook bij de integratie van nieuwkomers – maar de samenwerking met private en semi-publieke partijen moet geschieden op basis van vrijwilligheid en kan niet worden afgedwongen» (Verwey-Jonker Instituut¹⁴). «Voorzover deze instrumenten niet toereikend zijn, zal moeten worden overwogen of de overheid niet meer of andere (machts-)middelen op de

¹⁴ TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

betreffende terreinen moet krijgen om de doelstellingen ook werkelijk af te dwingen» (Verwey-Jonker Instituut¹⁵).

Het grotestedenbeleid

Aanleiding voor het opstellen van het grotestedenbeleid (GSB-beleid) vormt de in het regeerakkoord gesignaleerde cumulatie van achterstanden in bepaalde delen van de grote steden. «Het gaat dan vooral om de samenloop van langdurige werkloosheid, achterstanden in onderwijs en culturele participatie, slechte huisvesting, intensief gebruikte en moeilijk te beheren openbare ruimte, toenemende criminaliteit en gevoelens van onveiligheid.» (TK, 94–95, 23 900, hoofdstuk VII, nr. 2, p. 12).

De eerste periode van het grotestedenbeleid loopt van 1995 tot 1999. Kernthema's in deze eerste periode zijn werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. Verder komt er een «projectminister» voor het GSB-beleid. De voorbereiding van het beleid krijgt «van onderop gestalte»: steden maken op basis van de vijf kernthema's een eigen Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP). Op basis van deze MOP's worden vervolgens resultaatafspraken gemaakt tussen Rijk en gemeenten, die worden vastgelegd in convenanten.

De tweede periode van het grotestedenbeleid loopt van 1999 tot 2003. Ook voor deze periode worden eind 1999 convenanten afgesloten met de 25 GSB-steden. In deze periode verandert de aanpak van het GSB-beleid: in plaats van vijf thema's wordt het nu georganiseerd via drie «pijlers»: fysieke, economische en sociale infrastructuur. Bij de integrale aanpak van de drie pijlers wordt vooral benadrukt dat de sociale pijler niet uit het oog mag worden verloren, want «wanneer niet geïnvesteerd wordt in de sociale pijler, zijn de effecten van fysieke of economische investeringen in de grote steden twijfelachtig of hooguit tijdelijk van aard» (VROM-raad, 1998; RMO, 2000). In hoofdstuk 6, dat over wonen gaat, wordt hierop dieper ingegaan.

Nota Kansen krijgen, kansen pakken (1998)

In 1998 wordt een minister aangesteld voor het Grotesteden- en Integratiebeleid, minister Van Boxtel. De hoofdlijnen van het beleid worden geformuleerd in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* (1998). Van Boxtel constateert dat het beleid onvoldoende effectief is, dat er «te weinig oog is geweest voor de inspanningen die het van autochtone deel van de samenleving had te verrichten om de effecten van migratie te verwerken» en te weinig aandacht voor diversiteit tussen en binnen alloctonengroepen.

De primaire doelstelling van het integratiebeleid is actief burgerschap, dat wil zeggen dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn plaats in de samenleving (dit is tevens de uitleg van de titel van de nota). De nota diende vooral succesvol te zijn op de volgende terreinen:

- economische infrastructuur, met het accent op werk, Nederlandse taal, aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt, werkloze jongeren, en etnisch ondernemerschap;
- fysieke infrastructuur, met de nadruk op herstructurering van oude wijken, het tegengaan van segregatie en criminaliteit;
- sociale infrastructuur, en daarmee nadruk op de voorschoolse situatie, het verhogen onderwijsresultaten, bestrijden van schoolverzuim en het handhaven van de leerplicht.

Het zwaartepunt van de integratie ligt bij de lokale overheid.

¹⁵ TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

De vier actieprogramma's uit de nota bestrijken de terreinen jeugd van etnische minderheidsgroepen, bestrijding van werkloosheid, het voorkomen en bestrijden van vooroordelen, discriminatie en racisme en ten slotte communicatie.

Rapport Algemene Rekenkamer: Integratiebeleid 1996–1997 (1999)

De Rekenkamer constateert in 1999 in haar rapport *Integratiebeleid 1996–1997*: «De belangrijkste conclusie (...) is dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over de werking van het integratiebeleid. Dit komt doordat in het merendeel van de 230 maatregelen die in de periode 1996–1997 van kracht waren ter bevordering van de integratie van minderheden, het beoogde doel niet duidelijk genoeg is geformuleerd. Bovendien wordt de werking van de maatregelen te weinig geëvalueerd. Slechts bij 3% van de maatregelen is geen van deze tekortkomingen aan de orde» (TK 26 426, p. 5). De Algemene Rekenkamer constateert dat er geen duidelijkheid is over werking van het integratiebeleid, doordat het doel van de meeste van 230 maatregelen (van de periode 1996–1997) niet helder is geformuleerd. Daarbij komt dat de werking van de maatregelen te weinig is geëvalueerd. Ook constateert de Algemene Rekenkamer dat de verschillende maatregelen niet op elkaar aansluiten, hetgeen de vraag oproept naar de (in)effectiviteit van de coördinerende rol van de minister van grotesteden- en integratiebeleid. De minister verweert zich door te stellen dat «er geen land is dat zoveel investeert in integratiebeleid» (TK 26 333, nr. 9, p. 8).

In de parlementaire debatten over de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* blijken er geen grote meningsverschillen tussen de partijen te zijn. Wel vraagt men zich af waarom de nota zo weinig resultaatgericht is en waarom resultaten zijn uitgebleven. Het in 1999 verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer van het integratiebeleid over de jaren 1996–1997 wordt daarbij aangehaald.

De grote achterstand in de inburgering van nieuw- en oudkomers baart de Kamer zorgen. Daarbij vraagt zij zich opnieuw af welke rol is weggelegd voor zelforganisaties, en welke plichten van migranten tegenover hun rechten staan. In de Kamer wordt verschillend gedacht over de rol van zelforganisaties. De minister zegt hierover: «De zelforganisaties van migranten kunnen op tal van manieren een rol spelen bij het bevorderen van participatie van de eigen achterban in de Nederlandse samenleving. Die rol vloeit min of meer vanzelf voort uit de intermediaire functie van vele zelforganisaties. De meest geëigende rol daarbij is die van communicatieschakel tussen de Nederlandse samenleving en de eigen achterban» (TK 26 333, nr. 3, p. 7).

In het gesprek met de Commissie legt de heer **Van Boxtel** uit wat hij met de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* heeft beoogd:

«In de jaren daarvoor is al heel veel opgepakt. Toen ik aantrad als minister heb ik gezegd: ik wil proberen een nieuwe impuls te geven. Dat hebt u kunnen vinden in de eerste actienota Kansen krijgen, kansen pakken, die ik naar de Kamer heb gestuurd. In die nota is aangegeven dat een aantal terreinen met nieuw elan en energie betreden moeten worden. Allereerst was dat de inburgering. De desbetreffende wet is in werking getreden toen ik aantrad als minister.

Daarnaast was een van de belangrijkste onderwerpen van die nota de achterstand in de werkgelegenheid. Zoals iedereen weet, hebben wij in die jaren economische voorspoed gekend. Er was echter sprake van een dramatische achterstand in werkgelegenheid van mensen uit minderheidsgroeperingen. De werkloosheid onder hen was vier keer zo groot als bij de autochtonen. Ik heb als doel, geformuleerd: een halvering van dit verschil. Ik ben

nog steeds blij dat wij dit in die periode voor elkaar hebben gekregen. Er is een enorme impuls gekomen voor de instroom van minderheden in de arbeidsmarkt, mede dank zij mijn toenmalig collega Vermeend op SZW en Hans de Boer, toen voorzitter van het MKB. Wij hebben met ons drieën een enorm programma gestart om ervoor te zorgen dat de toeleiding naar de arbeidsmarkt versneld kon worden. Dat is dus gelukt. Nog een ander punt vond ik toen van belang. Dat werd politiek voor het eerst opengemaakt en geaccepteerd. Dat was dat Nederland de facto een immigratieland was. Dit hield in mijn ogen niet in dat er overal in het buitenland mensen voor de arbeidsmarkt werden gerecruteerd. In een periode van ongeveer tien jaar waren er zo'n 100 000 nieuwe Nederlanders bij gekomen. De werkwijzen van alle instellingen en schakels van sociale diensten van gemeenten en Arbeidsvoorziening sloten nog niet goed op elkaar aan. Ik wilde dus veel meer een ketenbenadering: komt hier iemand, is die persoon legaal en krijgt hij of zij een status, laat dan in hemelsnaam het hele proces van integreren goed verlopen, een proces gericht op zelfredzaamheid, weerbaarheid, het vinden van een baan en het kunnen voorzien in een eigen bestaan voor «jou en de jou'en». Dat was eigenlijk de belangrijkste boodschap van dat politieke werkstuk.»

De **Commissie**: «Dat was in werking gezet. Als u daar nu op terugkijkt, wat vindt u daarvan?»

De heer **Van Bortel**: «Het is nog lang niet klaar.»

De **Commissie**: «Had u een aantal zaken misschien anders kunnen aanpakken?»

De heer **Van Bortel**: «Absoluut; dat zal best. Je kunt in vier jaar tijd nooit het integratievraagstuk in één keer oplossen. Dat is onbestaanbaar. Integratie zal de komende tien, vijftien, twintig jaar prominent op de Nederlandse agenda blijven staan, zowel maatschappelijk als politiek. Het is een illusie om te denken dat je dit vraagstuk in vier of acht jaar oplost. Het is ook een dynamisch proces; het is voortdurend in beweging, met wisselende politieke accenten. Soms is er sprake van vrij grillige systeembreuken. Ik denk dat het integratieproces daar niet altijd mee gediend is. Ik zal vast steken hebben laten vallen of iets hebben laten liggen. Dat geldt voor iedereen die een politieke verantwoordelijkheid neemt.

Over het geheel heeft het integratiebeleid mijns inziens een enorme impuls gekregen. Een aantal zaken is op de agenda gekomen. Ik noemde al dat indertijd het politieke zwaartepunt op de werkgelegenheid lag. Ik heb geprobeerd om een koppeling te leggen met het grotestedenbeleid. Helaas is dat nu doorgesneukt. Het integratiebeleid is namelijk naar Justitie gegaan. Dat vind ik echt eeuwig zonde, vooral met het oog op de combinatie met ingrepen in de stad in fysiek en economisch opzicht. Wij waren net begonnen om dat goed te zwaluwstaarten: wij legden meer accenten bij de gemeentebesturen. Het was voor een groot deel een decentrale verantwoordelijkheid geworden. Dat proces zal voorlopig doorgaan.»

Citaten uit de gesprekken over het integratiebeleid in de jaren negentig

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, is een aantal malen ingegaan op het integratiebeleid in de jaren negentig. De heer **Tonca**, voorzitter inspraakorgaan Turken, formuleert zijn visie over het overheidsbeleid als volgt:

«Daarbij is in die tijd heel veel geld omgegaan. Als je echt van die allochtonen af had willen zijn, had je dat geld misschien gewoon als oprotpremie kunnen geven en was je binnen die dertig jaar de allochtonen kwijt geraakt. Daar zijn vele miljarden in omgegaan. Dat was hoofdzakelijk gericht op die allochtoon en heel weinig op acceptatie en het samenleven met elkaar. Dat geld is niet rechtstreeks naar de allochtonen zelf gegaan, maar naar vele organisaties, instellingen en onderzoeken waar witte mensen werken. Dat waren gewoon witte organisaties.

Dat zie ik ook in het onderwijsachterstandenverhaal. Er zijn vele miljarden naar scholen gegaan, maar dat komt niet direct een-op-een ten goede aan de allochtone leerling. Dat is

veel algemener ingezet. De achterstanden zijn daardoor niet weggewerkt, na investering van zoveel geld. (...)

In zekere mate is dat een verspilling, in die zin dat wij nog steeds worden gezien als vreemdelingen. Mijn doelstelling bij het integratievraagstuk was om een stuk gemeenschappelijkheid te creëren. Dan vind ik het een enorme verspilling van geld. Er zijn ook heel veel goede dingen gedaan die ten goede zijn gekomen van die gemeenschap. Een aantal achterstanden die allochtonen hadden, zijn weggewerkt, kijk maar naar de participatiegraad van de Turkse gemeenschap in de politiek, het aantal raadsleden van Turkse afkomst en hoeveel mensen er van de Turkse gemeenschap in het parlement zitten. Wat dat betreft is het wel goed terechtgekomen. Maar als ik kijk naar het effect op de autochtone samenleving om elkaar te accepteren, dan is het helemaal verkeerd gegaan. Wat dat betreft is het al die jaren weggegooid geld geweest, omdat het volledig eenzijdig is gericht.

Nu zie je dat het beleid hoofdzakelijk is gericht op taal, taal, taal, terwijl taal een middel is, maar geen doel op zich. Ook al kun je de taal heel goed spreken, dat wil nog niet zeggen dat de integratie dan is geslaagd. Het is een middel om ergens toe te komen.»

Ook mevrouw **Arda**, onderneemster van Turkse afkomst geeft haar visie op het overheidsbeleid inzake integratiebeleid:

«Ik wil graag iets zeggen over de historische feiten en fouten, goede bedoelingen die achteraf fouten bleken. Toen Nederland zijn handtekening zette onder een verdrag over gezinshereniging voor arbeidsmigranten heeft het achterwege gelaten om de samenleving en de instanties daarop voor te bereiden. Doordat de samenleving niet was voorbereid op de komst van hele families, is er op terreinen als onderwijs, woningbouw en gezondheidszorg een crash gekomen. Dit heeft een rol gespeeld in de beeldvorming over arbeidsmigranten. Enerzijds waren zij niet voorbereid op wat hun te wachten stond. Anderzijds is hun niet duidelijk gemaakt wat hun rechten en plichten zijn. Daarnaast is er te veel naar groepen gekeken en te weinig naar individuen. Veel mensen waren afkomstig van het platteland en hadden een lage opleiding, maar er kwamen ook mensen met een hogere opleiding en een bepaalde bagage. Heel lang werd iedereen op een hoop gegooid; dat er geen onderscheid werd gemaakt is niet goed geweest.

In de loop der tijd bleek dat de groepen heel snel regenereren. Er ontstonden een anderhalve en een tweede generatie, die het heel goed deden en succesvol waren op school. Langzamerhand kwam er zo een middenklasse, die «erbij hoorde» maar ondergedompeld werd in de stroom van andere nieuwkomers. Dezen namen andere bagage mee. Na de arbeidsmigratie kwam de gezinshereniging en -vorming. In de jaren '90 arriveerden ook de asielzoekers en vluchtelingen. Dit zorgde ervoor dat steeds weer een nieuwe lichter de Nederlandse samenleving binnenkwam. De groep die goed inburgerde en een middenklasse vormde, raakte door dit alles buiten het beeld dat de brede samenleving had van allochtonen. Er ontstond een discrepantie. (...)

Mensen leerden niet om zelfstandig te worden, er werd een afhankelijkheid gecreëerd. (...) De samenleving is niet maakbaar, maar de overheid kan wel een kader neerzetten waarbinnen individuen zelf verantwoordelijkheid nemen en zich ontwikkelen. In dat licht moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over wat je van elkaar verwacht.»

Mevrouw **Kesmer** van de Turkse Arbeidersvereniging in Nederland vindt het volgende van het overheidsbeleid op dit punt:

«Als we het over de beeldvorming hebben, dan zijn er in al die jaren altijd negatieve uitspraken geweest om iets te kunnen aanpakken. De overheid wil een beleid voeren op een onderwerp, bijvoorbeeld onderwijs, arbeidsmarkt, huisvesting of sociaal leven. Men gaat dan eerst uitspraken doen in de trant van: zij zijn zielig, zij hebben geen opleiding, zij hebben hulp nodig. Of: zij passen zich niet goed aan aan het Nederlandse leven of de maatschappij. Men begint eerst met een negatieve uitspraak en uiteindelijk wordt daar een beleid op gemaakt. Ik vind dat men moet ophouden met die negatieve uitspraken. De mensen moeten het gevoel krijgen dat de overheid ze beschermt. Zij moeten vertrouwen

krijgen in de overheid en in zichzelf. Wanneer je dit soort negatieve uitspraken hoort over jezelf, dan ga je aan jezelf twijfelen. Iemand moet zich sterk voelen en vertrouwen in zichzelf hebben om verder te kunnen participeren in de maatschappij, om te gaan solliciteren of studeren. Wanneer je iemand steeds op een negatieve manier aanspreekt, heeft men geen vertrouwen meer in zichzelf. Ik maak mij daar zeer druk over, omdat men daar heel negatief mee bezig is. Al die berichten in de media rond het integratiebeleid de laatste tijd werken averechts. Er wordt een probleem geconstateerd in de maatschappij en de veroorzakers daarvan zijn allochtonen. We zouden moeten constateren dat er een probleem is in de maatschappij. Vervolgens zouden we ons moeten afvragen hoe we dat probleem met zijn allen kunnen oplossen. Maar de situatie wordt jammer genoeg niet op deze manier benaderd. De mensen die deze problemen hebben zijn mensen die hier al 30 of 40 jaar leven en onderdeel uitmaken van deze maatschappij. Ze moeten gezien worden als een onderdeel van deze maatschappij. Als we deze mensen op een negatieve manier gaan benaderen, zetten we geen stap vooruit.»

2.5 De jaren 2000–2003

Wederom vormt een WRR-rapport, te weten *Nederland als immigratie-samenleving* van 2001, een belangrijk ijkpunt voor het gevoerde beleid in de daaropvolgende jaren. Over de participatie van migranten op de arbeidsmarkt stelt de WRR het volgende. Het nettoprofiel van de totale immigratie voor een economie als de Nederlandse is onder de huidige omstandigheden klein, zo niet verwaarloosbaar. Immigratie kan grote gevolgen hebben voor de inkomensverdeling van een land (WRR, 2001, p. 100).

Volgens de WRR gaat «de algemene stelling (...) ook hier op dat naarmate effecten en effectiviteit van beleidsmaatregelen onduidelijker zijn, de druk toeneemt om, als geformuleerde doelstellingen niet worden gehaald, met nieuw beleid te komen, in plaats van zich erop te richten de uitvoering van het bestaande te verbeteren. Het is van belang deze druk waar mogelijk te weerstaan. Dat op hoofdpunten als inburgering, taalonderwijs, onderwijsachterstanden en arbeidsparticipatie in het jaar 2000 nieuwe beleidsimpulsen zijn gegeven is prijzenswaardig, maar niet elk gegeven of iedere uitspraak over de multiculturele samenleving of het percentage Turken en Marokkanen in socialezekerheidsregelingen, hoeft onmiddellijk tot nader onderzoek en nieuwe maatregelen te leiden. In het bijzonder moet worden vermeden dat een op zichzelf nu onomkeerbare tendens als die naar «meer eigen verantwoordelijkheid en inzet» of de actuele benadrukking van liberale waarden, doorslaat naar overdreven pressie om zich te voegen naar de standpunten van de meerderheid» (WRR, 2001, p. 180).

Integratie in het perspectief van immigratie (2001)

De nota *Integratie in het perspectief van immigratie* van 2001 is deels een terugblik op wat Paars II heeft bereikt. Het zogenaamde «Scheffer-debat»¹⁶ in de Tweede Kamer is hieraan vooraf gegaan. Het kabinet wijst met nadruk op de wederkerigheid van integratie tussen de etnische minderheden. De concrete maatregelen uit de nota zijn de verhoging van de leges voor gezinshereniging en -vorming en de invoering van een inburgeringscontract voor oudkomers. Met dit contract kan de gemeente deelname aan inburgeringprogramma's verplichten. Gestreefd wordt verder om een gestructureerd interbestuurlijk overleg te starten en convenanten op te stellen tussen Rijk en gemeenten. De bedoeling is specifiek meetbare afspraken te maken. Het Landelijk overleg minderheden moet effectiever, onder meer door invoering van een beleidsagenda op jaarbasis. Daarnaast worden een

¹⁶ Scheffer-debat (2000): Naar aanleiding van het artikel in het NRC over het dreigende «multiculturele drama» van publicist Paul Scheffer ontstond een debat in de Tweede Kamer over de noodzaak om met name de sociaal-economische problematiek stevig aan te pakken. Scheffer stelt dat het sociaal-cultureel «anderszijn» is gekoppeld aan sociaal-economische achterstand. De Kamer wil, hoewel in de discussie de sociaal-culturele oorzaken van achterstand aan de orde zijn, vooral de nadruk leggen op het oplossen van de achterstanden.

tweejarig beeldvormingcampagne, een landelijk contactorgaan moslim-overheid en een adviescommissie imamopleidingen ingesteld.

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

De Hoop Scheffer (CDA) legde andere accenten. Hij had vooral oog voor de, zijns inziens, gebrekkige culturele inburgering van migranten, waaronder een tekortschietende talenkennis. Hij merkte hierbij overigens op dat het juist het CDA was geweest dat (al te) lang steun had gegeven aan zelforganisaties, ook als niet duidelijk was wat zij bijdroegen aan de integratie. Nu constateerde hij dat sommige zelforganisaties wel erg gericht waren (geweest) op de eigen kring en dus eerder een belemmering hadden gevormd voor «de» integratie. Naast deze zelfkritiek, sprak hij ook andere partijen aan. Hij stelde dat het beleid te lang vrijblijvend was geweest, ondanks de recente nadruk op plichten tegenover rechten. Naar zijn idee had «te lang een te grote mate van vrijblijvendheid in dit debat geheerst».

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

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

bestaande segregatie: witte en zwarte buurten, witte en zwarte scholen. Als integratie het doel was en segregatie de praktijk dan was de integratie dus mislukt.

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

Uit de rest van het debat bleek dat alleen het CDA in oorzakelijke zin een verband legde tussen de grote sociaal-economische problemen en een zekere culturele eenzelligheid van (sommige) allochtonen. De andere partijen hamerden vooral op praktische maatregelen, gericht op het bestrijden van achterstand dan wel achterstelling» (Verwey-Jonker Instituut¹⁷).

In het gesprek met de heer **Scheffer** vraagt de Commissie onder meer naar zijn publicatie over het «multiculturele drama» en het Kamerdebat dat daarop volgde. Hij antwoordt:

«Ik heb niet voor niets de term «multicultureel drama» gebruikt. Dat begint natuurlijk met de waarneming dat het uitvoeren van een integratiebeleid moeilijk was onder de voorwaarde van 40 jaar lang ongestuurde immigratie, ook als dat beleid vanaf het allereerste moment zeer duidelijk op iets was gericht en ook als men was doordrongen van de werkelijke betekenis van integratie. Het gaat dus niet zozeer om het mislukken of lukken van het integratiebeleid. De omslag in met name de grotere steden is zeer ingrijpend. Een door het Kohnstamm-instituut uitgevoerd onderzoek, waarvan later een medewerker zal worden gehoord, toont aan dat op de helft van de basisscholen in Amsterdam het aantal kinderen van laagopgeleide, niet-westerse immigranten 70% of meer bedraagt. Een staatje van de WRR dat ik zeer kan aanbevelen, leert dat kinderen met laagopgeleide ouders in ongeveer driekwart van de gevallen op hetzelfde niveau blijven als hun ouders. Ze komen daar soms iets boven, maar niet wezenlijk. De demografische omslag in de steden legt dus een enorm beslag op instituties als het onderwijs. Het is belangrijk om daarvan doordrongen te raken.

Ik voeg hieraan toe dat de demografische omslag voor een groot legitimatieprobleem heeft gezorgd. Om die reden heb ik de term «multicultureel drama» gebruikt. Immigratie rechtvaardigt zichzelf namelijk als migranten een zichtbare bijdrage aan de ontvangende samenleving leveren. De WRR en het Centraal Planbureau stellen duidelijk in recente rapporten dat het netto profijt van 40 jaar immigratie voor de Nederlandse samenleving en economie verwaarloosbaar is. De baten van immigratie zijn eigenlijk niet veel groter dan de kosten. Dat levert een enorm legitimatieprobleem op. Als migranten in de afgelopen 40 jaar duidelijker een bijdrage hadden geleverd aan de Nederlandse samenleving, was de aanvaarding van immigratie veel groter geweest. Het feit dat 60% van de Turkse en Marokkaanse mannen boven de leeftijd van 40 arbeidsongeschikt of werkloos is, zegt iets over de mate waarin immigratie wordt beschouwd als een bijdrage aan de samenleving. Dat legitimatietekort is zeer problematisch en heeft de afstanden in Nederland vergroot. Wij worstelen eenvoudigweg met de wet van de grote getallen. Niemand zal de motieven van individuele migranten in twijfel willen trekken, althans ik niet. Ik snap heel goed waarom mensen naar Nederland komen. Dat kan zijn uit overwegingen van welvaart of van bescherming in het geval van vluchtelingen. Het gaat er

¹⁷ TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

eenvoudigweg om dat de demografische omslag in de steden zich enorm snel heeft voltrokken. Niet alleen heeft die de aanvaarding door burgers op de proef gesteld; ook de instituties in Nederland zijn op de proef gesteld. Kijk naar het onderwijs, naar justitie en de geestelijke gezondheidszorg. Alle instituties staan onder grote druk om de omslag te verwerken. Daarom heb ik gezegd dat elke relativering van de problematiek niet aan mij besteed is.»

Op de vraag naar de resultaten van het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van zijn artikel antwoordt de heer **Scheffer**:

«Ik heb vastgesteld dat in de Tweede Kamer naar aanleiding van dat artikel een tweedaags debat is gevoerd. Na enkele interessante openingszinnen die de urgentie van de problematiek enigszins recht deden, verzandde dit debat in een gesprek over de bureaucratie bij inburgeringscursussen. Het onvermogen van de Tweede Kamer om die problematiek in een bredere zin te behandelen, kwam aan het licht. Het werd meteen een instrumentele vraag. De urgentie van de problematiek, namelijk dat in Nederland door 40 jaar onnadenkende en ongestuurde immigratie de ongelijkheid is toegenomen en diep ingevreten patronen van culturele segregatie zichtbaar zijn en toenemen, heb ik niet in het debat teruggezien. Daarom ben ik blij met deze exercitie. Ik hoop dat het maatschappelijke debat dat de afgelopen jaren in Nederland op gang is gekomen, ook in het parlement zal worden gevoerd. Voorts hoop ik dat de vertrouwensbreuk tussen de kiezer en de gekozene die op 15 mei 2002 is blootgelegd en voor een groot deel met deze problematiek te maken had, door het parlementaire debat of door dit onderzoek kan worden geheeld. Daarvoor moet wel worden begonnen met het stellen van een diagnose die recht doet aan de urgentie van de problematiek. Elke relativering die ik hier en daar hoor, is wat dat betreft niet aan mij besteed.»

De herziene Vreemdelingenwet 2000

In april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 ingevoerd. De belangrijkste verschillend met de Vreemdelingenwet van 1994:

- het terugdringen van het aantal procedures en tegelijk het waarborgen van de rechtsbescherming van de individuele vreemdeling die legaal in Nederland wil verblijven;
- het verminderen van het aantal verschillende statussen;
- doorprocederen voor een hoger status is niet meer mogelijk.

Uit de memorie van toelichting¹⁸ is de volgende passage over de nieuwe Vreemdelingenwet opgenomen: «In de Vreemdelingenwet 2000 is voorzien in een vereenvoudiging van het systeem van verblijfsvergunningen. Daartoe heeft het kabinet besloten tot de introductie van een volgtijdelijk statussysteem voor toegelaten asielzoekers. Dit systeem leidt ertoe dat aan toegelaten asielzoekers nog slechts één verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verstrekt in plaats van drie verblijfstitels onder de huidige wet. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel kan na drie jaar worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel. De keuze voor een volgtijdelijk statussysteem heeft ook gevolgen voor de voorzieningen die aan deze vergunning worden verbonden. Aan de drie verblijfstitels van de huidige wet (toelating als vluchteling, vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf) zijn verschillende voorzieningenpakketten verbonden. Doordat onder de Vreemdelingenwet 2000 gedurende de eerste drie jaar van verblijf nog slechts één vergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend kan ook niet langer gedifferentieerd worden in voorzieningen. Op welk niveau deze rechten en voorzieningen dienen te liggen wordt enerzijds bepaald door volkenrechtelijk verbindende afspraken terzake en anderzijds door beleid

¹⁸ TK vergaderjaar 1999–2000, 26 975, nr. 3.

van de Nederlandse regering binnen het kader van deze internationale afspraken. Aan al degenen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel moet een voorzieningenpakket worden geboden op het niveau waar de verdragsvluchteling (indien als zodanig gedetermineerd) recht op zou hebben op grond van verdragsverplichtingen waar het Koninkrijk aan gebonden is.

Bedoelde rechten en voorzieningen zijn neergelegd in wetten op het gebied van sociale zekerheid, toegang tot de arbeidsmarkt en huisvesting. In de onderhavige invoeringswet worden de desbetreffende wetten aangepast.

Ten opzichte van de huidige wetgeving betekent de voorgestelde aanpassing met name een verandering in de aanspraken voor vreemdelingen aan wie op grond van de huidige Vreemdelingenwet een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) wordt verstrekt. Deze vreemdelingen komen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel waarvoor een sterkere materiële rechtspositie geldt. Deze groep wordt bij inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 en de onderhavige Invoeringswet geheel onder de werking van de volksverzekeringen (AOW, ANW en AKW), de Algemene Bijstandswet en daarmee verwante uitkeringsregelingen (IOAW, IOAZ en WIK) gebracht (zie hoofdstuk 7). Dit geldt ook voor de ziektekostenverzekeringen (AWBZ en Ziekenfondswet, zie hoofdstuk 8). Op deze personen zijn de in die wetten opgenomen regels betreffende de kring van verzekerden (in zijn algemeenheid ingezetenen of vanwege in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid onderworpen aan de loonbelasting) van toepassing.»

Aanloop naar de verkiezingen van 2002

Bij de verkiezingen van 2002 speelt de opkomst van Pim Fortuyn. Mede daardoor wordt integratie één van de centrale thema's. In het interview met de Volkskrant van 9 februari 2002, stelt Fortuyn, dan nog lijsttrekker van LN: «Het is de cultuur van het poldermodel waar wij ons tegen keren. Een gesloten cultuur die buitenstaanders buiten de orde verklaart en nieuwe belangen niet onderkent. (...) Die oude economie weet heel goed uit de staatsruif te eten; 't is niet alleen een verzorgingsstaat voor burgers, maar ook voor gevestigde ondernemers. Daar moet een einde aangebracht worden. We willen het land teruggeven aan de mensen. De politiek moet de burger uitnodigen mee te doen. (...) Een grote groep mensen in Nederland zegt: CDA, PvdA of VVD, het is allemaal een pot nat.»

Hij kondigt een aantal programmapunten aan voor als hij met zijn partij in de regering komt, waaronder het voeren van een uitermate restrictief vreemdelingenbeleid: «Ik vind 16 miljoen Nederlanders wel genoeg. Het is een vol land. (...) Als ik het juridisch rond kon krijgen, zou ik zeggen: er komt geen islamiet meer in. (...) De mensen zien de verloedering om zich heen grijpen en voelen zich machteloos daar wat tegen te doen. (...) Ik wil absoluut een einde maken aan de idiotie dat driekwart van de hier geboren Turkse en Marokkaanse jongemannen uit een achterlijk gebied een vrouw gaat halen. (...)

De Islam is achterlijk, ik zeg het maar, het is gewoon een achterlijke cultuur. (...)

Ik ben ook voor het afschaffen van dat rare Grondwetsartikel: gij zult niet discrimineren. (...) Ik heb geen zin de emancipatie van vrouwen en homoseksuelen nog eens over te doen» (Volkskrant, 9 februari 2002).

In de aanloop naar de verkiezingen worden verhitte debatten gevoerd tussen Fortuyn en andere lijsttrekkers. Ze komen abrupt tot een einde als hij op 6 mei 2002 wordt vermoord. Tijdens de verkiezingen op 15 mei

krijgt de LPF een groot aantal zetels en komt daarmee in het kabinet dat op 16 oktober 2002 van dat jaar valt na wekenlange ruzies tussen de ministers Bomhoff en Heinsbroek.

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd in Rotterdam is het onderwerp Fortuyn aan de orde geweest. De heer **Meijer** (voormalig wethouder van Rotterdam) zegt hierover:

«Wij hebben wat dat betreft een gekke geschiedenis. Tussen 1990 en 1994 hadden wij maar twee officiële racisten in de gemeenteraad, de CD en CP'86. Vanaf 1994 tot 1998 hadden wij er ineens zes en daarmee waren wij kampioen in Nederland – misschien op één plaats na. Vervolgens leek het zo te zijn dat wij een effectieve bestrijding voerden, want aan het einde van die periode waren zij verdamppt: vanaf 1998 tot 2002 zaten wij zonder officiële racisten. Overigens was slechts één van de twee partijen het officieel; de ander was het voor het eigen besef niet. CP'86 had echter gewoon een nazi-ideologie. Dat was niet vreselijk attractief en ik kan mij wel voorstellen dat zelfs de meest geharnaste kiezers daar op een gegeven moment bij zijn weggelopen.

Door het wegvallen van die representatie in de raad ontstond minstens de schijn dat daarmee ook het geestelijk klimaat in de stad wat was verbeterd, in de zin dat echt racisme of xenofobie was verdwenen. Overigens kregen wij ook wel andere aanwijzingen zo her en der, als je gewoon ging kijken of praten, maar dat had in ieder geval niet zo'n georganiseerde vorm. Mijn vermoeden is dat er in die tijd een paar belangrijke dingen zijn gebeurd. Veel mensen, veel autochtonen in ieder geval, die met gevoelens zagen dat het in deze stad fout ging omdat er te veel allochtonen of onaangepasten zouden wonen, zijn daarmee ondergronds gegaan, in de zin dat zij nergens meer op stemden omdat «de politiek toch klote was»: daar had je niets aan, daar werd toch niet geluisterd en daar had je niets van te verwachten. Tot het moment natuurlijk dat de Messias verscheen in de gestalte van Pim Fortuyn. Maar daar was nog wel iets bij nodig dat eraan voorafging en dat was 11 september 2001. 11 september heeft een ideologische concentratie van de xenofobie op de islam teweeggebracht. Daar is naar mijn idee geen twijfel over. Je kon vanaf dat moment naar een bepaalde groep kijken waarin virtueel alles verenigd was waar onze beschaving afstand van had genomen: achterlijkheid, homofobie – wij hadden de el Moumni-affaire gehad –, de ongelijkheid van man en vrouw, het potentieel terrorisme, criminaliteit en noem alle verschrikkingen maar op. Met de Antillianen zaten wij wat dat betreft lastig, want dat zijn christenen. Maar goed, die vergeet je dan even en dan heb je in ieder geval nog de Marokkaanse jongeren op wie je al je gram kunt concentreren. Omdat Pim Fortuyn zo'n evident anti-islamstandpunt had, was hij ook een perfecte vertolker van deze ideologische concentratie op moslims. Hij situeerde daar ook de achterlijkheid in. Wat betreft de homohaar kon hij al in persoon daarin de vijand belichaamd zien. Voorts werd de hele man-vrouwverhouding, en wat allemaal niet meer, daar perfect aan opgehangen. Zo'n gaaf voorbeeld van ideologische concentratie plus iemand die het kan verwoorden en die daarmee ook de belofte van een oplossing van de kwestie kan vertolken, heb je maar zelden. Dat was een bijzonder historisch moment. Dat heeft heel veel mensen die voorheen niet stemden of die jarenlang niet gestemd hadden, ertoe gebracht om wel weer te gaan stemmen, wat tot een gigantisch hoge opkomst leidde voor Rotterdamse begrippen. Daarbij speelde ook een rol de hele mediadekking: je kon hem elke avond zien! Rotterdam was gewoon het hart van het gebeuren in Nederland. Het was fantastisch: hier gebeurde het en kiezers hadden ook deel aan iets groots, aan een media-event waar zij nooit van hadden kunnen dromen. Als je toen ging kiezen, was je ook weer iemand. Dat is in ieder geval het verhaal, waarbij het moeilijk is om te wegen wat precies de verhouding is, als het gaat om probleemaanduiding en -oplossing of wat mensen nu feitelijk hoopten of verwachtten enz. Dat valt daarna immers weer helemaal uiteen. Dat zie je op dit moment ook, bijvoorbeeld aan de fractie van Leefbaar Rotterdam die alle kanten uit rent.»

De heer **Simons** (voormalig wethouder van Rotterdam):

«Naar mijn idee speelt daarbij een combinatie van factoren een rol. Denk daarbij aan de samenloop van gebrekkige publieke voorzieningen, waarvan in de perceptie van veel burgers sprake was, zoals het spoor, het onderwijs, de wachtlijsten enz. Ik vond dat overtrokken, maar blijkbaar was dat in de perceptie van veel burgers juist. Men was van mening dat er sprake was van een publieke sector die disfunctioneerde. Zeker in de grote steden hadden veel burgers het gevoel dat «hun» oude stad langzamerhand verdwijnt. Naar mijn idee moeten wij niet onderschatten dat het veel breder is dan het minderheden-vraagstuk. In de stedelijke samenleving en elders is te zien dat door het proces van individualisering vraagstukken op het gebied van publieke ruimte, buurt en gemeenschap enigszins op de achtergrond raken. Het is van belang gemeenschapszin opnieuw te definiëren.

Ook de toonhoogte is belangrijk waarop het thema van de migratie en de migranten is gearticuleerd. Dat is soms op een wijze gebeurd die niet in verhouding staat tot het oplossend vermogen van de overheid. Je weet dat in de onderbuik van elke samenleving gevoelens leven die te mobiliseren zijn. Ik heb dat altijd bijzonder gevaarlijk gevonden en die mening ben ik nog steeds toegedaan als wij verdraagzaam willen blijven samenleven in een stad als Rotterdam. De beoordeling van het gewicht van deze verklaringen heeft meer te maken met politieke preferentie.»

Ook de heer **Bolkestein** gaat in op dit onderwerp:

«De goeden hebben te lijden onder de slechten. Mensen die het islamitisch geloof aanhangen, moeten niet per definitie in een verdomhoekje worden geplaatst. Aan de andere kant kan het debat over dit soort aangelegenheden moeilijk worden gevoerd als niet bepaalde algemene termen mogen worden gebruikt. Het blijft waar dat het debat hier en daar – en ook Pim Fortuyn was daar mede debet aan- derailleert. Dat is niet goed en wij moeten proberen het debat op de rails te houden. Nogmaals, het zou mij verbazen als u nu zou zeggen dat ik met mijn artikel in de Volkskrant in september 1991 buiten de oevers van het betamelijke ben getreden. Dat is toen wel door sommigen gezegd.»

En tot slot de heer **Scheffer**:

«Het was een kleine incrowd van mensen die bezig waren om Nederland een multiculturele samenleving te laten worden, maar vergeten waren om de gemiddelde burger daarvan op de hoogte te stellen. Die burger heeft wat teruggezegd en het moet te denken geven dat een politicus die zich aandiende met de toch vrij eenvoudige leuze van «Nederland is vol» en met een geïmproviseerde partij, in drie maanden zó op weg was, misschien zelfs om de grootste partij van Nederland te worden. Dat moet iets zeggen over de stemming in Nederland en elke gedachte als zou die stemming nu zijn weggeëbd, is volgens mij echt een illusie. Ik meen dat er nog steeds een hoge mate van onbehagen in Nederland bestaat over de multiculturele samenleving, en het is zeer belangrijk dat men dat tot zich door laat dringen en dat blijft doen.»

Strategisch Akkoord 2002

Voor uitkeringsafhankelijke oudkomers wordt in het akkoord een inburgeringsverplichting aangekondigd. Daarnaast wordt een verhoging van de leeftijds- en inkomenseis voor gezinsvorming aangekondigd. De speerpunten, zoals geformuleerd in de aanbiedingsbrief bij de *Rapportage Integratiebeleid etnische minderheden 2002*, zijn inburgering, tegengaan van segregatie (qua onderwijs en wonen), waarden en normen en preventief beleid gemarginaliseerde jongeren.

De coördinatie van het integratiebeleid wordt verlegd van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar het ministerie van Justitie. Er wordt een

minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aangesteld, de heer Nawijn.

De verplaatsing van het beleid naar een ander departement is tijdens de gesprekken met de Commissie herhaaldelijk, doorgaans ongevraagd, door de gespreksgenoten aan de orde gesteld. Ter illustratie enkele citaten:

*De heer **Dijkstal**: «Toen het restrictief toelatingsbeleid steeds minder effectief bleek te zijn en er grote aantallen mensen vanuit het buitenland naar Nederland kwamen, is de beslissing genomen om het integratiebeleid onder de bevoegdheid van het ministerie van Justitie te laten vallen. Degenen die dat bedacht hebben, hebben uit het oog verloren wat die twee onderwerpen precies betekenen. Als er een departement is waar het onderwerp integratie niet thuishoort, is het wel het ministerie van Justitie. Je kunt nog eerder denken aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Onder druk van vooral de media, die later ook politieke druk genereren, is deze keuze gemaakt. Die was kort door de bocht en slecht.»*

*De heer **Van Boxtel**: «Ik heb geprobeerd om een koppeling te leggen met het grote-stedenbeleid. Helaas is dat nu doorgeknipt. Het integratiebeleid is namelijk naar Justitie gegaan. Dat vind ik echt eeuwig zonde, vooral met het oog op de combinatie met ingrepen in de stad in fysiek en economisch opzicht. Wij waren net begonnen om dat goed te zwaluwstaarten: wij legden meer accenten bij de gemeentebesturen. Het was voor een groot deel een decentrale verantwoordelijkheid geworden. Dat proces zal voorlopig doorgaan.»*

*De heer **Molleman**: «Verschillende, maar die kosten geld. Wij zijn al helemaal verkeerd bezig door het minderhedenbeleid bij het ministerie van Justitie onder te brengen.»*

De heer **Koolen** stelt daarover:

«Remigratie is overgedragen door Sociale Zaken aan Binnenlandse Zaken en vervolgens Justitie. Dat maakt de bedrijfsvoering niet eenvoudiger. Je bent zelf namelijk niet alleen vragende partij, maar je moet ook verantwoording afleggen aan de partijen. Dat loopt wel eens door elkaar.»

Vermeldenswaard is nog de motie-Sterk, die eind 2002 wordt aangenomen. In de motie wordt gevraagd de verkrijging van het Nederlanderschap te koppelen aan een ceremonie.

De heer **Schnabel** zegt in het gesprek met de Commissie dat hij voorstander is van zo'n ceremonie:

«Wat ik nu ga zeggen, heb ik al eens gezegd, en ik werd er toen voor uitgelachen. Het verkrijgen van het Nederlanderschap, het overhandigen van het paspoort, hoort een ceremonie te zijn, en niet een administratieve handeling. De overhandiging heeft een symbolische betekenis. Het gaat letterlijk en figuurlijk om een in de hele wereld waardevol document, maar het behoort ook persoonlijk een waardevol document te zijn. Het toont namelijk aan dat je vanaf het moment van overhandiging bij een andere club hoort. Die club is daar blij mee en ze is daar trots op, maar wees er ook zelf een beetje trots op. Je merkt dat het heel lastig is om dat soort begrippen overgedragen te krijgen. Psychologisch hebben mensen dat nodig: zij moeten niet alleen het gevoel hebben dat zij welkom zijn, maar zij moeten er ook bij willen horen, omdat het hun club is. Dat zijn keuzes die mensen maken, waarmee wij als Nederlanders eigenlijk heel raar omgaan.»

Rapportage Integratiebeleid minderheden 2003

In de *Rapportage Integratiebeleid minderheden 2003*¹⁹ wordt gesteld dat op verschillende beleidsterreinen intensivering nodig is om de afstand

¹⁹ Tweede Kamer 2003–2004, 29 203, nr. 1.

tussen autochtonen en allochtonen te overbruggen. Daarbij gaat het om onderwijs, arbeidsmarkt, en ook cultuur. Allochtonen en autochtone burgers moeten de integratie zelf ter hand nemen: «gedeeld burgerschap» en «meedoen» zijn daarbij sleutelbegrippen. «Integratie van minderheden moet in samenhang gerealiseerd worden op alle terreinen van de samenleving: in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in de zorg, in sport en recreatie, in de actieve en passieve cultuurbeoefening en in de samenleving in de buurten en wijken. Inburgering is het voorportaal van integratie.» Op de genoemde terreinen zal de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie overleg voeren met de daarvoor verantwoordelijke ministers. Een vernieuwing van het inburgeringstelsel wordt geïntroduceerd (bij wet van 2004): er worden ingrijpende voorwaarden gesteld aan inburgering en er komt een inburgeringsexamen. Voorgesteld wordt om deze vernieuwing uit te voeren met minder financiële middelen (zie in dit verband verder hoofdstuk 3). In aanvulling op deze plannen meldt minister Verdonk op 2 december 2003 in een brief aan de Tweede Kamer²⁰ dat zij in 2004 zal starten met pilots om statushouders in te burgeren in de centrale opvang.

2.6 Capita Selecta 1970–2003

2.6.1 Demografische gegevens

De allochtone bevolking in Nederland heeft de afgelopen decennia een aanzienlijke groei doorgemaakt. In tabel 2.1 zijn de aantallen inwoners weergegeven die een andere dan de Nederlandse nationaliteit hadden, over de periode van 1960 tot 2003. De tabel is hier opgenomen, omdat erin wordt getoond wat het aandeel is geweest van de verschillende nationaliteiten in de bevolkingsgroei, zeker over de eerste decennia. Na verloop van tijd vinden er steeds meer naturalisaties plaats. Daarom is de herkomst van allochtonen niet in een nationaliteitentabel weer te geven. De volgende tabellen ondervangen weliswaar deze beperking, maar daarin wordt weer geen beeld gegeven van de verschillende decennia.

Uit tabel 2.1 blijkt dat de totale bevolking in Nederland vanaf 1960 gegroeid is van 11,4 miljoen naar 16,2 miljoen in 2003. De groep migranten uit de mediterrane landen blijkt in 1960 slechts voor een klein deel te bestaan uit mensen van Marokkaanse en Turkse afkomst. In dat jaar zijn de mediterrane landen vooral door Italianen vertegenwoordigd (met 5200). In 1970 blijkt het aantal Marokkanen en Turken snel gegroeid. In dat jaar hebben de aantallen Turken, Spanjaarden en Marokkanen het aantal Italianen overschreden. Het aantal Turken was met 23 600 het grootst. In 1990 is een piek te zien bij de Marokkaanse en Turkse migranten, waarbij de Turken wederom het grootste aantal vormden met 191 500²¹. De aantallen Spanjaarden en Italianen piekten in 1980 met respectievelijk 23 500 en 20 900 (volgens deze tabel²²).

Na de genoemde pieken liepen de aantallen weliswaar af. De verwachting is dat dit mede te maken heeft met de groei van het aantal naturalisaties van de in de tabel opgenomen bevolkingsgroepen. Dit is de reden dat de eerder genoemde tabel eveneens is opgenomen. (het aantal ingewilligde naturalisatieverzoeken ligt in de jaren 1995 tot 2002 tussen 44 354 en 31 795²³).

Van Surinamers en Antillianen zijn eveneens cijfers in de tabel opgenomen, hoewel het hierbij gaat om «herkomstgroeperingen». Er is een stijgende lijn te zien vanaf het moment dat zij in de statistieken zijn meegenomen.

²⁰ Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, DG IAV, kenmerk 5259372/03.

²¹ Het is niet uitgesloten dat de genoemde pieken iets voor of na 1990 hebben plaatsgevonden.

²² Het is niet uitgesloten dat de genoemde pieken iets voor of na 1980 hebben plaatsgevonden.

²³ Hieronder zijn begrepen 7 822 Marokkanen (in 1999) en 8 386 (in 2002). 3 150 Turken (in 1999) en 3 232 (in 2000). Zie voor overige cijfers www.immigratiedienst.nl

Tabel 2.1 Bevolking naar geslacht, nationaliteit of herkomstgroepering

Onderwerpen		Perioden	1960	1970	1980	1990	2000	2003		
Bevolking op 1 januari	Bevolking naar geslacht	Totale bevolking	<i>x 1000</i>	11 417	12 958	14 091	14 893	15 864	16 193	
		Mannen		5 686	6 465	6 994	7 358	7 846	8 015	
		Vrouwen		5 731	6 493	7 097	7 534	8 018	8 177	
	<i>Bevolking naar nationaliteit</i>	Totaal niet-Nederlandse nationaliteit	<i>x 1000</i>	107,0	212,1	473,4	641,9	651,5	700,0	
		Belgisch		20,2	20,2	23,0	23,3	25,4	26,3	
		Duits		25,4	31,3	42,7	41,8	54,3	56,1	
		Italiaans		5,2	16,3	20,9	16,7	17,9	18,7	
		Voormalig Joegoslavisch		0,9	4,3	13,7	12,8	15,6	11,8	
		Marokkaans		0,1	17,4	71,8	148,0	119,7	97,8	
		Spaans		0,3	22,6	23,5	17,4	16,9	17,5	
		Turks		0,1	23,6	119,6	191,5	100,7	100,3	
		Brits		5,7	9,8	35,4	37,5	39,5	44,1	
		Amerikaans		4,2	7,4	10,7	10,5	14,1	15,4	
		<i>Herkomstgroepering:</i>								
		Surinamers	.	.		145,7	219,0	302,5	320,7	
		<i>Herkomstgroepering:</i>								
		Antillianen	.	.		36,2	71,2	107,2	129,3	

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2003-11-20.

Anno 2003 heeft Nederland 16,2 miljoen inwoners, waarvan 3 miljoen allochtoon is (zie tabel 2.2 van het CBS 2003). De grootste groep hieronder is afkomstig uit de EU-landen, te weten 749 552. Verder worden onder de groep allochtonen begrepen: 341 400 mensen uit Turkije afkomstig, 320 658 uit Suriname, 295 332 uit Marokko en 129 312 van de Nederlandse Antillen en Aruba.

De tabel geeft tevens inzicht in de verdeling over de eerste en tweede generatie allochtonen per herkomstgroepering.

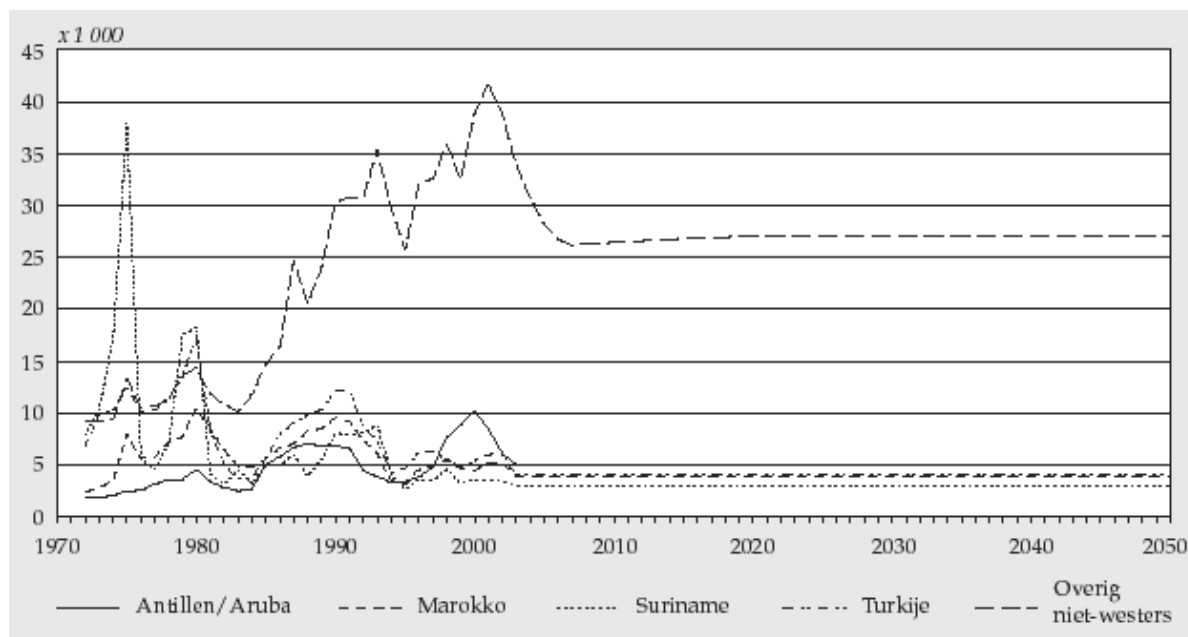
Tabel 2.2 Allochtonen naar leeftijd, geslacht en herkomstgroepering per 1 januari 2003

Onderwerpen	Bevolking			Totaal 1e + 2e generatie allochtonen	1e generatie allochtonen	2e generatie allochtonen
	Totaal mannen en vrouwen	Mannen	Vrouwen	Totaal 1e en 2e generatie allochtonen	Totaal 1e generatie allochtonen	Totaal 2e generatie allochtonen Totaal 2e generatie allochtonen
Herkomstgroepering	<i>Absoluut</i>					
Totale bevolking	16 192 572	8 015 471	8 177 101	3 038 758	1 585 927	1 452 831
<i>Nederland (autochtonen)</i>	13 153 814	6 500 686	6 653 128			
<i>Allochtonen totaal</i>	3 038 758	1 514 785	1 523 973	3 038 758	1 585 927	1 452 831
<i>Niet-westers totaal</i>	1 622 602	833 687	788 915	1 622 602	1 004 566	618 036
<i>Westers totaal</i>	1 416 156	681 098	735 058	1 416 156	581 361	834 795
<i>Totaal 14 EU-landen</i>	749 552	362 581	386 971	749 552	275 915	473 637
<i>Marokko</i>	295 332	155 743	139 589	295 332	163 280	132 052
<i>Ned. Antillen en Aruba</i>	129 312	63 789	65 523	129 312	84 395	44 917
Suriname	320 658	153 589	167 069	320 658	187 279	133 379
Turkije	341 400	177 650	163 750	341 400	190 219	151 181

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2003-11-20.

De volgende figuur geeft de immigratie van niet-westerse allochtonen weer naar herkomstgroepering, over de periode 1970-2050.

Figuur 2.1 Immigratie van niet-westerse allochtonen naar herkomstgroepering, over de periode 1970-2050.



Bron: CBS *Allochtonen in Nederland*.

Tabel 2.3 Omvang en ontwikkeling van de allochtone bevolking in Nederland, naar herkomstland

	1-1-1990	1-1-1995	1-1-1999	1-1-2001	% toename 1999-2001
Turkije	205 898	264 027	299 662	319 600	7
Suriname	236 995	277 706	296 984	308 824	4
Marokko	167 810	218 743	252 493	272 752	8
Antillen/Aruba	81 079	92 835	99 130	117 089	18
Italië	31 403	31 676	33 130	34 529	4
Spanje	28 724	28 911	29 643	30 417	3
Kaapverdië	12 254	16 369	17 925	18 558	4
Portugal	11 542	13 033	13 650	14 976	10
Griekenland	9 200	10 574	10 857	11 637	7
Tunesië	4 606	5 716	6 388	6 908	8
<i>Vroegere migratielanden</i>	<i>789 511</i>	<i>959 590</i>	<i>1 059 845</i>	<i>1 135 290</i>	<i>7</i>
Irak	–	8 290	30 002	38 191	27
Somalië	–	16 862	27 421	29 631	8
Iran	–	14 242	21 790	24 642	13
Afghanistan	–	3 359	15 811	26 394	67
Vietnam	–	12 654	14 277	15 302	7
Ethiopië	–	8 098	8 696	9 392	8
Sri Lanka	–	8 222	7 046	8 384	19
Congo/Zaire	–	3 829	5 574	6 828	22
Syrië	–	3 285	4 686	6 488	38
Angola	–	1 885	3 693	5 852	58
Soedan	–	752	3 023	5 497	82
Liberia	–	1 366	2 191	2 452	12
<i>Vluchtelingenlanden</i>	–	<i>82 844</i>	<i>144 210</i>	<i>179 053</i>	<i>24</i>
(voormalig) Joegoslavië	24 232	48 768	62 821	71 438	14
Ghana	–	12 358	14 905	16 429	10
Overige niet-westerse landen ¹	–	197 882	214 346	243 983	14

¹ Overige landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (inclusief de voormalige Sovjet-Unie), excl. Japan en Indonesië.

Uit: Dominguez Martinez en Groeneveld in Veenman (2003) en Dominguez Martinez et al. (2002), ontleend aan de Maandstatistiek van de Bevolking en Statline van het CBS.

Nederland als onderdeel van Europa

«De ontwikkeling op het gebied van immigratie zijn geenszins een uniek Nederlands fenomeen. De meeste West-Europese landen hebben te maken met een recente geschiedenis van migratie die terug te voeren is op een zelfde samenspel van factoren als in Nederland. Koloniale banden, arbeidsmigratie, volgmigratie en de laatste twee decennia een toenevende asielmigratie hebben de ontwikkelingen en uitdagingen voor de West-Europese landen langs dezelfde lijnen vastgelegd.» (WRR 2001). Ook klassieke immigratielanden zoals de Verenigde Staten ondervinden veranderingen op het gebied van internationale migratie.

2.6.2 Wat is integratie en wat is integratiebeleid?

Het begrip «integratie» is in de loop der tijd door verschillende mensen verschillend opgevat. De Commissie is in de gesprekken ingegaan op het begrip integratie en op de wijze waarop in de loop van de tijd over integratie en over het integratiebeleid werd gedacht.

In deze paragraaf zijn enkele citaten uit de gesprekken opgenomen. In paragraaf 2.9 formuleert de Commissie haar eigen definitie van integratie.

De heer **Dijkstal** (minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Kok I):

«Integratie is noch segregatie, noch assimilatie. Je kunt kortweg kiezen voor gescheiden ontwikkeling of segregatie – sommige landen in de wereld hebben daarvoor gekozen – of voor assimilatie. In dat laatste geval ga je ervan uit dat de een die bij de ander komt, zich geheel aanpast aan de ander. Als je voor geen van tweeën kiest, blijft integratie over als tweezijdig proces waarin de mensen die naar Nederland komen, worden verondersteld zich aan te passen aan de samenleving waarin zij terechtkomen en de ontvangende samenleving wordt verondersteld, ruimte te scheppen voor datgene wat bij die mensen hoort, zoals hun cultuur. Het integratiebeleid is een poging van degenen die daartoe geroepen zijn, dus meestal regeringen, colleges van B&W of colleges van gedeputeerden, om te proberen in een bepaalde maatschappelijke sector iets tot stand te brengen. Integratie kun je als woord op zichzelf definiëren als een doelstelling. In mijn definitie is het doel dat mensen geïntegreerd zijn in de samenleving waarin zij komen.»

De heer **Van Boxtel** (minister voor Grotesteden- en Integratiebeleid in het kabinet-Kok II) legt het accent bij het omschrijven van integratie op volwaardig burgerschap:

«Integratiebeleid gaat over de kwaliteit van samenleven in dit land van de verschillende groeperingen, dus mensen van verschillende herkomst. Dat beleid moet gericht zijn op volwaardig burgerschap met rechten en plichten voor iedereen in gelijke mate. Ik wil hierbij niet struikelen over allerlei definitiekwesties. Integratie gaat om de kwaliteit van samenleven waarbij de groepen van mensen van verschillende herkomst, mits legaal in dit land, onder gelijke rechten en plichten hun weg vinden.»

De heer **Molleman** spreekt van volwaardig deelnemen aan de Nederlandse samenleving en benoemt, net als de heer Dijkstal, de tweezijdigheid van het proces:

*«U doelt dan waarschijnlijk op integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving. Voor mij betekent dat het volwaardig deelnemen aan de Nederlandse samenleving en daartoe ook de bereidheid bezitten en zich daarvoor inzetten, in een samenleving die minderheden aanvaardt en hun ook de kans geeft om te emanciperen en te participeren. Het is voor mij een onderdeel van een proces dat twee kanten heeft. Je moet je willen invoegen in de samenleving en die samenleving moet je accepteren en moet er ruimte voor scheppen. Dat is voor mij integratie. Daar zijn ook de Minderhedennota en een ontwerp-minderhedennota van uitgegaan; vandaar ook dat wij al meteen het pad hebben verlaten van integratie met behoud van eigen identiteit. Dat is namelijk een weg die niet begaanbaar is, een weg die veel onheil heeft gesticht en die tot op de dag van vandaag nog steeds opgeld doet en dat is jammer. Daarmee is niets gezegd tegen eigen cultuur, maar het geeft wel aan dat het om een verkeerde benadering gaat die de groep ook op het verkeerde been heeft gezet.
(...) Dat ligt in het verlengde hiervan. Integratiebeleid is het beleid dat uitgaat van een wederzijdse aanpassing in een multiculturele samenleving, zoals het in de Minderhedennota luidde. Dat is ook een moeilijk begrip, want wij hebben geen gelijkwaardige partijen; het beoogde te markeren dat er een breuk was met het verleden in 1980. Integratiebeleid houdt in feite drie zaken in. In de eerste plaats is het een achterstandsbeleid: het geven van kansen om deel te nemen, met name aan het sociaal-economische leven. In de tweede plaats is het een achterstellingsbeleid: een beleid dat discriminatie bestrijdt. In de derde plaats is het een beleid gericht op participatie, emancipatie en cultuur. Daarbij is participatie het deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Emancipatie is de kans krijgen om door dit deelnemen een eigen positie te verwerven en daarbij kan men een eigen vorm van cultuur houden maar niet de cultuur van het land waar men uit komt. Cultuur is het geven van de kans om in dat proces hier van participatie en emancipatie*

een eigen gezicht te tonen en nieuwe accenten te geven aan de Nederlandse samenleving.(...). Dit zijn nog steeds hoofdlijnen van beleid.»

De heer **Penninx** (hoogleraar etnische studies aan de Universiteit van Amsterdam) noemt migranten geïntegreerd als zij een geaccepteerd onderdeel zijn van de samenleving:

«Ik heb een betrekkelijk eenvoudige en heel korte definitie van «integratie»: migranten worden geïntegreerd als zij een geaccepteerd onderdeel van de samenleving worden. Dat betekent eigenlijk twee dingen. Migranten moeten uiteraard zelf hun best doen om er onderdeel van te worden. Tegelijkertijd moet de samenleving haar best doen om die mensen een geaccepteerde plaats te geven. Dat zijn de twee essentiële elementen in de definitie.

(...) Wij noemen integratiebeleid dat expliciete deel van beleid dat erover nadenkt hoe algemene processen van toewijzing van een positie in de samenleving verlopen. Als die voor bepaalde groepen onverwachte speciale consequenties hebben, is met name het integratiebeleid erop gericht om daarop correctie aan te brengen. Algemene processen in de samenleving zijn veel belangrijker voor de positie van met name immigrantengroepen dan het specifieke beleid.»

De **Commissie**: *«U geeft duidelijk aan dat het algemene beleid misschien nog wel belangrijker is voor integratie dan specifiek op integratie gericht beleid.»*

De heer **Penninx**: *«Ik ben daarvan overtuigd.»*

Voor de heer **Koopmans** is «gelijkheid» een belangrijke term voor integratie:

«De einddoelstelling van integratie is voor mij dat afkomst niet meer uitmaakt voor iemands kansen op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en op huisvesting en scholing of voor zijn kansen om in de criminaliteit te vervallen. In principe zouden al die processen dus «kleurenblind» moeten zijn. Integratiebeleid is het beleid dat op het bevorderen van deze gelijkheid is gericht.

(...) Zoals u uit mijn definitie van integratie kunt opmaken, vind ik dat de doelstellingen van integratiebeleid voor de overheid vooral van sociaal-economische aard moeten zijn en niet zozeer van culturele aard. Natuurlijk zit er, waar het gaat om waarden en normen, ook een culturele component aan integratie. Dat moet echter niet de hoofddoelstelling zijn van integratiebeleid; noch in de zin dat moet worden gestreefd naar assimilatie, dat migranten zo moeten worden als de Nederlanders, noch in de zin dat migranten het recht hebben om gefaciliteerd door de overheid hun eigen cultuur te behouden.»

De heer **Scheffer** vindt dat het bij integratie gaat om de mate van verwevenheid en interactie:

«(...) er (zijn, red.) heel veel dimensies van integratie. Uiteindelijk denk ik dat het neerkomt op de mate van verwevenheid en interactie tussen de verschillende groepen in de samenleving, dus niet om de lotsverbetering van één groep. Ook gaat het om de vraag of de nieuwkomers kunnen zeggen dat dit land van hen is, of zij zich een onderdeel van het grotere geheel voelen en zich er verantwoordelijk voor voelen. Voorts gaat het erom of de ingezetenen de migranten als een bijdrage aan de samenleving en als vanzelfsprekend onderdeel van de samenleving beschouwen. (...) Het antwoord op de vragen hoe groot de sociale en culturele afstanden zijn en hoe groot de verwevenheid tussen verschillende groepen is, bepaalt wat mij betreft de mate van integratie.»

De heer **Entzinger** (hoogleraar Migratie- en Integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) stelt kort gezegd dat integratie deelnemen aan de samenleving is:

«De vraag is eenvoudig, maar voor een wetenschapper niet gemakkelijk te beantwoorden. Een samenleving is geïntegreerd wanneer mensen veel contacten met elkaar hebben. Toegesplitst op immigranten gaat het om een proces waarbij dezen geleidelijk aan meer en meer gaan deelnemen aan de belangrijkste instituties van de samenleving. Integratiebeleid is een serie van overheidsmaatregelen waarmee wordt beoogd dit te bevorderen.»

De heer **Van der Zwan** (zelfstandig adviseur en voormalig hoogleraar Ondernemingsbeleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) heeft een vergelijkbare invulling aan integratie als de heer Entzinger:

«Integratie houdt volgens mij in: het volwaardig participeren van minderheden in de Nederlandse samenleving, zoals je dat kunt afmeten aan participatie op de arbeidsmarkt, participatie in scholen, zodat men daar ook echt vorderingen maakt om de positie te verbeteren, en het hebben van een behoorlijke woonbuurt waar gezinnen zich kunnen ontplooien. Men moet zich in Nederland een geborgen positie weten te verwerven. Als men uit laagsociale milieus afkomstig is, moet het gericht zijn op maatschappelijke verbetering.»

Net als de heren Van der Zwan en Entzinger noemt de heer **Fernandes Mendes** (voormalig directeur van Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) het deelnemen aan de samenleving als definitie van integratie:

«Integratie houdt in dat de doelgroepen waarop het beleid zich richt, deelnemen aan de samenleving en dat de samenleving zich ook adapteert aan de nieuwe groepen. (...) Wij hebben het vertaald in beleid met als doel het verminderen van achterstanden in huisvesting, onderwijs, arbeidsparticipatie en rechtspositie. Het betekent het bevorderen van de deelname aan de samenleving, aan besturen en aan de politiek en het betekent het tegengaan van discriminatie. Zo kan ik nog een tijdje doorgaan.»

Ook de heer **Schnabel** spreekt van participeren. Hij voegt daaraan toe dat het proces tweezijdig is:

*«Onder integratie wordt dus verstaan dat je in alle opzichten kunt participeren in de samenleving, en dat er geen onderscheid meer is tussen mensen die oorspronkelijk niet uit deze samenleving voortkomen, of wier ouders oorspronkelijk niet uit deze samenleving voortkomen, en mensen die altijd al tot deze samenleving hebben behoord. (...) Dat is een **tweezijdig** proces. Je kunt zeggen dat de samenleving mensen de kans moet geven dat te doen en de bereidheid moet hebben, mensen op te nemen en zoveel mogelijk te laten participeren: aan de ene kant kansen geven, maar aan de andere kant het grijpen van die kansen. (...) assimilatie. Achteraf heb ik er geen spijt van dat ik dat woord heb gebruikt, want het maakte nog scherper wat ik bedoelde. Ik bedoelde dat er geen keus is: als je het in dit land goed wilt hebben, moet je de taal spreken, moet je passen in de cultuur van het land waar je komt. Dan mag je best een aantal eigen elementen behouden, en een eigen leven leiden, maar er moet ook worden gezegd: je bent hier naar toe gekomen omdat het hier beter, veiliger, interessanter en welvarender is dan thuis, en dan moet je je daaraan aanpassen, wat ook in je eigen belang en van dat van je kinderen is om dat zo snel en goed mogelijk te doen.»*

In de vier gemeenten is onder meer gesproken met leden van de doelgroep, die destijds als gastarbeider naar Nederland zijn gekomen. In Deventer werd bijvoorbeeld gesproken met de heer **Di Maio**, die in 1961 als gastarbeider uit Italië naar Nederland kwam. Op de vraag wat hij onder integratie verstaat antwoordt hij:

«Dat zou ik nu graag eens van de Commissie horen. Wat verstaan jullie nu onder integratie in Nederland? Ik ben 42 jaar in Nederland en echt geïntegreerd. Ik ben geen Italiaan meer, maar een Nederlander. Zeggen jullie maar waarom sommigen mij nog steeds een buitenlander noemen.»

De **Commissie**: *«Wat vindt u de beste benaming? Een Italiaanse Nederlander?»*

De heer **Di Maio**: *«Dat vind ik best, maar dat heeft niets met integreren te maken. Integreren gaat om wat je doet. Ik heb het gevoel dat ik het de afgelopen 42 jaar netjes heb gedaan in Nederland. Wij hebben het een stuk beter gekregen, maar de andere kant van de medaille is wel dat ik nog steeds als een buitenlander word beschouwd. De Europese buitenlanders vallen overal buiten. Als wij een cursus integratie of een cursus Nederlands mogelijk willen maken, krijgen wij geen subsidie van de gemeente.»*

De **Commissie**: *«Wanneer krijgt u het gevoel dat men u ten onrechte nog steeds als een buitenlander beschouwt?»*

De heer **Di Maio**: *«De laatste jaren is dat vooral als ik hoor dat er weer allemaal van die nota's worden geschreven. Dat is de reden dat ik u vroeg wat u onder integratie verstaat. Ik weet het niet meer.*

(...) Ik weet niet meer wat men met integratie bedoelt. Ik ben volgens mij geïntegreerd, maar blijkbaar vinden anderen van niet. Ik weet het allemaal niet meer. Integratie in de Nederlandse samenleving betekent volgens mij dat je op een gegeven moment doet wat iedereen in Nederland doet en je de Nederlandse taal spreekt. Je moet met je buurman kunnen praten.»

De **Commissie**: *«Heeft u contact met uw buurman?»*

De heer **Di Maio**: *«Ik praat met mijn buurman en met mijn buurvrouw. Ik heb met iedereen contact. Ook op straat zeg ik iedereen gewoon goedendag. Ik ben naar een Nederlandse school geweest, maar de laatste tijd weet ik het niet meer.»*

De **Commissie**: *«U voelt zich de laatste tijd niet meer welkom in Nederland?»*

De heer **Di Maio**: *«Ik voel mij nog wel welkom, maar wat men met het woord «integratie» bedoelt, ontgaat mij.»*

De **Commissie**: *«U heeft het idee dat u aan extra eisen moet voldoen en dat u opnieuw examen moet afleggen? Moet ik dat uit uw boosheid afleiden?»*

De heer **Di Maio**: *«Ja.»*

De **Commissie**: *«U wordt volgens mij echt een beetje boos.»*

De heer **Di Maio**: *«Ik weet niet meer wat men onder integratie verstaat.»*

Anderzijds voelt de heer **Di Maio** zich toch wel geïntegreerd:

«Het gaat niet alleen om de groep waar je bij hoort. Ik ben geïntegreerd in de Nederlandse samenleving. Ik ben geïntegreerd in verschillende culturen in Deventer. Zo ben ik de voorzitter van het bestuur van een organisatie voor alle buitenlanders, lid van een stuurgroep voor buitenlanders en lid van een platform voor allochtone ouderen. Ik moest

dus ook integreren in andere culturen en talen. In het begin sloegen mensen kwaad op tafel en liepen ze weg, maar nu gaat het net als op een «Nederlandse» vergadering: niemand wordt meer kwaad en iedereen houdt zich aan de orde en de regels. (...) Als ze in je Nederlandse paspoort kijken, kunnen ze aan je gezicht zien dat je geen Nederlander bent. Ik ben 42 jaar in Nederland en voel me nog het meest een Deventenaar. Als ik uit Italië terugkom en de kerktoren van Deventer zie, denk ik: ik ben weer thuis.»

De heer **El Ouahbi**, van Marokkaanse afkomst, neemt deel aan hetzelfde gesprek als de heer Di Maio. Hij is naar Nederland gekomen vanwege een Nederlandse vrouw, met wie hij nu getrouwd is:

«Bij mij ging het anders dan bij mijn buurman. Ik heb ervoor gekozen om naar Nederland te komen, nadat ik een autochtone vrouw had ontmoet. Ik ben naar Nederland gekomen om met haar een gezin te stichten.

Ik heb een andere opvatting over integratie, acceptatie en emancipatie. Ik heb geen last van deze discussie. Ik maak deel uit van de Nederlandse samenleving. Ik leef met een autochtone vrouw en heb een autochtone familie. Ik heb mij nooit misplaatst gevoeld in de straat waar ik woon. Mijn straat is een soort gezin. Wij wonen harmonieus samen, ook al hebben wij verschillende nationaliteiten. Er wonen namelijk niet alleen Marokkanen en Nederlanders.

Mensen voelen het heel goed aan als men iets tegen ze heeft. Ik hoop iets te kunnen bereiken. Ik maak deel uit van een gemeenschap en ik heb net als iedereen de behoefte om deel te nemen aan debatten over integratie, de regering of een ander onderwerp. Ik vind het jammer dat die discussies zonder ons worden gevoerd.»

In Tilburg is onder meer gesproken met de heer **Kharsoufa**, die in 1970 als gastarbeider uit Marokko naar Nederland kwam:

«Integratie, wat is dat? Moet ik mij aanpassen en doen wat Nederlanders allemaal doen? Er moet een richtlijn zijn waarin wordt geformuleerd wat integratie is. Ik hoor altijd op tv dat wij moeten integreren, maar hoe moet ik integreren? Moet ik de Nederlandse taal spreken om te communiceren en goed te functioneren in de Nederlandse samenleving? Is dat voldoende voor integratie? Of moet ik mij aanpassen en ook bier drinken, varkensvlees eten en net als mijn burens Kerst en Pasen vieren? Daarover zijn bij mij een heleboel vragen. Toen ik hoorde dat de commissie onderzoekt hoe de integratie in Nederland is verlopen, dacht ik: wat gaan zij onderzoeken?»

De **Commissie**: *«Vindt u dat de overheid duidelijke richtlijnen had moeten opstellen voor wanneer je geïntegreerd bent?»*

De heer **Kharsoufa**: *«Ja. Wat is integratie? Staat dat in het woordenboek?»*

De **Commissie**: *«Wat vindt u ervan? Wat denkt u zelf dat integratie is?»*

De heer **Kharsoufa**: *«Voor mijn gevoel is integratie dat iemand de taal beheerst en redelijk kan functioneren binnen de Nederlandse samenleving. Punt. Dat is integratie wat mij betreft.»*

2.6.3 Is het beleid samenhangend, consistent en succesvol geweest?

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd over het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar, en met name op de vraag aan de gesprekspartners of het beleid samenhangend, consistent en succesvol is geweest.

Over de *effectiviteit* van het beleid werd het volgende gezegd:

De heer **Penninx**: «Ik denk dat sommige terreinen succesvol zijn geweest. Ik noem de politieke vertegenwoordiging van immigranten in Nederland. Dan kijk ik alleen maar naar de commissie. Ik kijk naar de vertegenwoordiging in het parlement en in een aantal van de grote steden. Dat verschijnsel zie je in geen enkel ander Europees land. Ik denk dat wij dat moeten waarderen. Het betekent dat wij die groepen als wezenlijk lid van de politieke gemeenschap en dus ook als onderdeel van die besluitvorming beschouwen. Ik vind dat een verdienste die wij elders niet zien.

Kijken wij naar de huisvesting. Sinds de invoering van het minderhedenbeleid hebben wij in vergelijking met de periode daarvoor aanzienlijke vooruitgang geboekt. Kijken wij naar het terrein van het onderwijs. Daar hebben wij veel in geïnvesteerd. Het heeft lang geduurd. Integratieprocessen zijn altijd processen van lange adem. Ik heb eens een boek gepubliceerd met de titel «Het democratisch ongeduld». Het proces van integratie heeft ten minste twee generaties nodig. Het politieke succes is een kwestie van vier jaar, want dan zijn er weer verkiezingen. De spanning daartussen hebben wij op dit moment heel sterk op tafel. Op het terrein van het onderwijs is pas aan het eind van de jaren negentig door het SCP, in het rapport over het hele onderwijssysteem, voor het eerst geconstateerd: nu maken wij vooruitgang, zowel in de doorstroming van het basisonderwijs naar de wat hogere vormen van het middelbaar onderwijs. Vorig jaar heeft het IMES een rapport uitgebracht over de instroom van allochtone studenten in het hbo en het wo. Je ziet daar ook wat de vier belangrijkste minderheidsgroepen betreft een aanzienlijke verbetering in de laatste vijf jaar. Er zijn dus resultaten behaald.

De vraag is of het allemaal beter had gekund. Wellicht ja, het is een kwestie geweest van vallen en opstaan. Sommige dingen hebben wel gewerkt, andere dingen niet. Ik denk dat het terrein van het onderwijs langzamerhand zijn vruchten begint af te werpen. Wij hebben daarbij het nadeel dat, wanneer wij steeds nieuwe groepen binnenkrijgen, wij altijd een beetje achter de feiten blijven aanlopen. Het algemene beeld zal altijd een achterstand van die groepen weerspiegelen, maar ik denk dat er op dat terrein redelijke vooruitgang is geboekt.

Op het gebied van de gezondheidsvoorzieningen is een aantal interessante ontwikkelingen op gang gebracht, mede dankzij het rapport van de raad voor de volksgezondheid enkele jaren geleden.

Er zijn ook terreinen waarop wij naar mijn idee geen vooruitgang hebben geboekt. Het merkwaardige is dat wij op het terrein van de arbeidsmarkt geen effectieve instrumenten hebben kunnen ontwikkelen. Het interessante is dat met name de economische «boom» vanaf pakweg 1993 tot 1999 en niet zozeer de instrumenten die voor het beleid zijn ingezet heeft geleid tot een sterke vermindering van de werkloosheid onder minderheden van 40 naar 10%. U moet zich dat voorstellen in absolute getallen. Dat is een sterke ontwikkeling. Het is in dit geval niet direct te relateren aan beleid, hoewel iedereen dat claimt. Maar om dat te kunnen claimen, moet je kunnen aantonen dat er instrumenten zijn geweest die je hebt ingezet. Ik constateer dat die instrumenten absoluut niet hebben gewerkt. Er is een algemene ontwikkeling in de samenleving. Dat brengt mij terug op dat algemene punt: algemene ontwikkelingen zijn belangrijker voor de positie van deze groepen dan ons specifieke beleid.»

De heer **Scheffer**: «Vooralsnog blijf ik bij de conclusie dat Nederland na 40 jaar ongestuurde immigratie een land is geworden waar de sociale ongelijkheid is toegenomen en waar de culturele segregatie is toegenomen. Wie de balans opmaakt, kan alleen maar tot een negatieve conclusie komen. Wij zijn tot op heden eenvoudigweg niet erg succesvol geweest als immigratieland. (...)

Als ik de balans opmaak, denk ik dat het integratiebeleid weinig succesvol is geweest. (...) Het onderwijs en cultuurbeleid in Nederland was de afgelopen decennia geïmpregneerd door relativering, zelfrelativering en door diversiteit. Diversiteit moest worden bespoedigd en versterkt. (...)

De Tweede Kamer debatteert alleen maar over de structuur en de financiering van het onderwijs en nooit over de inhoud, over de vraag wat wij eigenlijk willen overdragen aan de nieuwe generaties in termen van besef van rechtscultuur en van geschiedenis van dit land. (...)

Kortom, het hele beeld dat in de politiek is geschetst, als zou de tweede generatie het spectaculair veel beter doen dan de eerste generatie, is wel juist mits het wordt gemeten

aan die eerste generatie. Dat is echter niet de maatstaf. Om te lukken in de Nederlandse samenleving, is de maatstaf het Nederlands gemiddelde. (...)

Als ik het geheel van het integratiebeleid overzie, kan ik dan ook niet anders dan tot een vrij sombere conclusie komen. (...)

Dat wil niet zeggen dat daarmee ook een gelaten conclusie over de toekomst gerechtvaardigd is, want wij kunnen het ons eenvoudigweg niet permitteren om de integratie zo afstandelijk te blijven benaderen als wij hebben gedaan in de achter ons liggende decennia. Wij kunnen het ons in Nederland niet permitteren om die sociale en culturele verschillen verder te zien toenemen en bevolkingsgroepen uit elkaar te zien groeien. Dat zet de maatschappelijke vrede in Nederland onder druk en zet helaas ook de tolerantie van de ontvangende samenleving onder druk.

Ik kom dus tot de conclusie dat 40 jaar nonchalance uit naam van tolerantie nu een samenleving heeft opgeleverd, die in menig opzicht verkrampster is. (...) Naast die verkrampste bestuurders zijn er nu wrokkige burgers.»

De heer **Van der Zwan** is de vraag gesteld of het integratiebeleid (op terreinen) effectief geweest is. Hij vindt dat het beleid op bepaalde punten wel, maar op andere punten niet geslaagd is:

«Aan het Nederlandse beleid is geslaagd dat wij voorkomen hebben dat er zich grote tegenstellingen tussen groepen hebben gemanifesteerd. Dat gaat terug op een waarde die wij in deze maatschappij hoog achten, en naar onze eigen waarden gemeten geloof ik dat wij daarin goed geslaagd zijn. Het tweede is dat zich binnen de allochtone minderheidsgroepen een middenklasse begint af te tekenen, die in menig opzicht niet te onderscheiden valt van de autochtone middenklasse. Ik ben ervan overtuigd dat deze middenklasse haar plek in de Nederlandse samenleving zal vinden. Dat zijn verworvenheden die te danken zijn aan het beleid. Het beleid is in dat opzicht niet te kritiseren. Daar staat tegenover dat te grote groepen in een min of meer uitzichtloze positie zijn beland. Zij spannen zichzelf te weinig in om daaruit te komen en tot maatschappelijke verheffing te komen. De overheid heeft nagelaten hen daartoe te bewegen. Dat is een heel groot vraagstuk, waarover wij ons behoorlijk zorgen kunnen maken. Iedereen kan het registreren dat in de grote steden binnenkort allochtonen de meerderheid van de bevolking vormen. Als te grote groepen dan maatschappelijk niet mee kunnen komen, wordt het voor de ontplooiingsmogelijkheden van zulke steden een regelrechte bedreiging. (...) Ik zie dus een aantal positieve dingen van de integratie, maar dit (arbeidsmarktsituatie in Rotterdam) is een van de grote negatieve dingen. Als het beleid dat niet ernstig neemt, gaan wij ongewild toe naar een sfeer van verwijdering, van tegenstellingen tussen etnische groepen, terwijl het beleid altijd is ingegeven dat te vermijden.»

De **Commissie**: «Werkt het beleid?»

De heer **Van der Zwan**: «In 1992 begon ook de politiek er oog voor te krijgen dat de effectiviteit van het beleid tekortschoot. De Kamer had zelf aangedrongen op de maatschappelijke discussie en kreeg het onverbloemde rapport. Zij had toen navenant kunnen reageren.

(...) Hoe zou het beleid vat kunnen krijgen op de problematiek en in contact met de mensen kunnen komen? Dat je dan een getrapte methode toepast, waarin je probeert via organisaties en woordvoerders om de tafel te komen, lijkt mij een uitgangspunt van democratie. Je verzekert je er daarmee van dat het beleid dat je over hen voert, niet alleen over hen maar ook met hen wordt gevoerd. Hoe er nu ook over gedacht wordt, ik zou niet weten hoe je daar toen enig bezwaar tegen had kunnen maken. Ik vind dat het in Nederland heel goed gedaan is. Ook deze manier van omgaan met minderheden heeft echter een keerzijde. Voor je het weet, ontwikkelen zich professionals die als enige bezigheid hebben het vertegenwoordigen van de minderheden met hun eigen belangen en doelstellingen. Je kunt je dan afvragen hoe representatief zij eigenlijk nog zijn voor degenen die zij vertegenwoordigen.

Daar zijn wij te lang in vast blijven zitten. Het hele principe van etnische achtergrond heeft daardoor veel te veel gewicht gekregen. De grote verdienste van een westerse maatschap-

pij is dat zij het etnisch principe heeft afgezworen. Burgers zijn voor de staat gelijk, ongeacht hun etnische afkomst. Ik vind dat een heel groot goed, misschien wel een van de grootste die wij hebben(...) Het organisatieprincipe heeft wortel geschoten, maar de overheid is wellicht toe aan een herziening van haar inzichten, juist ter bescherming van het grote goed dat wij in het maatschappelijk leven etnische achtergrond niet als een principe erkennen waarlangs je je maatschappelijk moet organiseren. Laat staan dat de overheid dat moet financieren.»

De heer **Schnabel** stelt dat de overheid niet zo succesvol is geweest als in het verleden is gedacht:

«Wij hebben moeten leren dat de overheid op dat gebied minder succesvol blijkt te zijn dan misschien in het verleden is gedacht. Ik doel op het creëren van werk waarnaar vanuit de maatschappij wel vraag is, maar waar geen werkgever achter staat, wat toch een gekunstelde constructie blijkt te zijn. De doorstroming vanuit die positie naar echt werk blijkt heel erg moeilijk te zijn. Waarom is dat zo moeilijk? Omdat de meeste mensen over onvoldoende kwalificaties blijken te beschikken. Je komt daardoor steeds op hetzelfde punt terug, namelijk dat het hebben van een bepaalde onderwijsachtergrond erg bepalend is voor de kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Ik heb er wel eens op gewezen dat onze statistieken wat leugenachtig zijn op dat gebied, omdat wij geen onderwijsstatistieken onder het lager onderwijs kennen. U leest dus heel vaak dat men «ten hoogste lager onderwijs» heeft, maar een groot deel van de eerste generatie Turken en Marokkanen in Nederland heeft nog nooit een school van binnen gezien. Tussen ooit onderwijs gehad hebben en in feite nooit onderwijs gehad hebben, ligt niet zomaar één statistiekje verschil, maar een wereld van verschil.

(...) Er is op veel andere punten veel papier verschoven en er zijn veel woorden gewisseld, maar de vraag is hoe effectief dat in de praktijk is geweest.»

In het gesprek met de heer Aboutaleb wordt gesproken over het feit dat er geen integratienorm vooraf is vastgesteld. De heer **Aboutaleb** is van mening dat het op het terrein van onderwijs is goed gegaan, maar op het terrein van huisvestingsbeleid niet.

«Lastig, omdat nooit een integratienorm vooraf werd vastgesteld om achteraf te meten of deze gehaald is. Ik vind het dan ook lastig om achteraf een norm te introduceren om na te gaan of het allemaal gehaald is. Ik interpreteer de vraag als volgt. Ik beschouw een aantal stadia in het integratiebeleid. Het integratiebeleid is eigenlijk officieel pas van start gegaan ergens in de jaren negentig. Daarvoor hadden wij geen officieel integratiebeleid. Het was een beetje proberen (...) De prioriteit lag toentertijd anders. Het is verkeerd om in retrospectief na te gaan of de organisaties toen in voldoende mate aan integratie hebben gewerkt.

Naarmate het debat in Nederland scherper werd, en volgens mij was het markante punt daarvoor de bijdrage van de heer Bolkestein, duurde het naar mijn smaak eigenlijk te lang voordat de omslag ontstond, ook bij de zelforganisaties, om zich inderdaad wat meer op de integratie te richten. Het verwijt in de historie is achteraf gemakkelijk te maken en is misschien wel deels terecht ten aanzien van de organisaties van de minderheden, maar de overheid heeft zich ook nooit een doel gesteld dat zij wilde halen. Er zijn bijvoorbeeld via Binnenlandse Zaken pogingen gedaan om te komen tot een soort integratiemonitor. Kunnen wij nu zeggen dat de inspanningen van het afgelopen jaar hebben geleid tot een millimeter meer integratie? Ga er maar aanstaan. Dat is nauwelijks aan te geven, te meer ook omdat bij de discussie over integratie de indruk wordt gewekt dat je een soort laboratoriumopstelling hebt met een x-aantal mensen, waarmee een experiment wordt gedaan, dat integratie heet. Daar wordt geld ingepompt en met de groep wordt gemeten hoe ver het is opgeschoten (...) Ik heb afgelopen weken een klein onderzoekje in mijn eigen omgeving gedaan. Ik heb tien gezinnen beschouwd, waarvan de vader en de moeder nauwelijks geletterd zijn. Het is een wonder wat er met die kinderen is gebeurd in amper één generatie. Het zijn kinderen die nu allemaal op de middelbare school zitten,

soms vormen van havo/vwo halen, soms via vormen van tweedekansonderwijs, hetgeen met name geldt voor meisjes die jong getrouwd zijn, uiteindelijk toch goed terecht zijn gekomen met een mbo/hbo-opleiding. Sommigen hebben een academische titel. Mijnheer de voorzitter, in één generatie. Het zijn vijf à tien gezinnen die ik zelf heb beschouwd. Om dan te zeggen dat de integratie voor die mensen heeft gefaald, is een belediging, voor de onderwijzers in de Schilderswijk, die dankzij het toegekende gewicht als gevolg van de 1,9-regeling, kinderen op een academisch niveau hebben gebracht. Het is een belediging voor de kinderen zelf, die het onderste uit de kan hebben gehaald. Het is een belediging voor de toenmalige bestuurders, die wel degelijk hebben ingezien dat dit de weg is. Ik maak mij zorgen over de beeldvorming, omdat zij grote mate bezijden de waarheid is. Daar maak ik mij zorgen over, omdat die kennelijk in de lucht gehouden moet worden, waarbij de feiten er niet meer toe doen.

(...) Het is goed gegaan op het terrein van onderwijs. Wij moeten onze zegeningen tellen. Die lijn is onomstotelijk omhoog gegaan. Het is de afgelopen jaren goed gegaan op het terrein van de werkgelegenheid. Zeker de inspanningen van Van Boxtel en premier Kok, in persoon, bij bedrijven hebben naar mijn smaak goed uitgepakt. Ik vond de bijdrage van Dijkstal op het terrein van cultuur als indicator voor integratie heel belangrijk. Op dat vlak is er veel werk verricht. Het huisvestingsbeleid is niet goed gegaan. Iets positiefs is dat migranten nog nooit zo goed hebben gewoond als nu, in kwalitatief goede woningen. Dat moeten wij binnenhalen. Maar wij hebben een kans gemist. Bij stadsvernieuwing en Vinexlocaties hebben wij te weinig met de mensen zelf, hun organisaties en de woningcorporaties gedaan aan een gerichte vorm van spreiding. Op dat punt hebben wij kansen gemist. Wat mij betreft, hoeft dat helemaal niet gedwongen, maar toen die kansen zich aandienen, hebben wij er veel gemist.»

Mevrouw **Pigmans** (lid bewonerscommissie in Tilburg):

«Ik denk altijd: laat degenen die hier mogen wonen en hier een toekomst op mogen bouwen een taal leren en laat ze werken. Dan krijg je ook niet dat gezeur van de autochtone bewoners. Je krijgt toch dat wringen en dat hoeft niet. Je kunt best met z'n allen samenleven.»

De heer **Koolen** gaf zijn visie op de *consistentie* van het integratiebeleid van de afgelopen jaren in gesprek met de Commissie. Hij spreekt over de jaren tachtig en negentig en over de periode erna. Hij wil de beoordeling vooral niet los zien van de dynamiek van de wereld om ons heen.

De **Commissie**: «U kunt met wijsheid-achteraf terugkijken op een hele periode, inclusief de eerste aanzetten tot een selectief spreidingsbeleid. Is het integratiebeleid naar uw mening de afgelopen 30 jaar consistent geweest? U mag daar ook de rol van de Kamer bij betrekken. Als u daar expliciete opvattingen over hebt, horen wij die graag.»

De heer **Koolen**: «Qua doelstelling is het integratiebeleid een zekere koekoekséézingang niet te ontzeggen. De doelstelling uit de Minderhedennota van 1983 is eigenlijk maar op één moment bijgesteld, namelijk in 1994 met de Contourennota. Toen is duidelijk gesteld dat de doelstelling in feite kan worden samengevat in «burgerschap (...)»

De **Commissie**: «Is dat consistent doorgezet?»

De heer **Koolen**: «Qua doelgroepen is mijns inziens te lang en te veel ingezoomd op de minderheidsgroepen zelf. Er is onvoldoende vormgegeven aan wat ik de gemeenschappelijke samenlevingsopbouw op lokaal niveau zou willen noemen. Het begrip samenlevingsopbouw of «community development» is heel oud, het dateert al van de jaren zestig. Wij hebben ons te veel beperkt tot de bestrijding van achterstanden en discriminatie. Daar komt bij dat de gemeentelijke factor heel belangrijk is. **In de jaren tachtig** hadden wij deze factor behoorlijk in de vingers, omdat wij a) gespecialiseerde ambtenaren als contactambtenaren voor gemeenten en provincies in dienst hadden en b) een soort subsidie-

regeling hadden van bescheiden omvang, maar juist gericht op gemeenten. Daarmee konden gemeenten in staat worden gesteld om een infrastructuur voor het minderhedenbeleid op te zetten, een eigen ambtenaar aan te stellen, onderzoek te verrichten en inspraak te organiseren op gemeentelijk niveau.

De factor gemeente is **in de jaren negentig** betrekkelijk teruggetreden. Ten eerste is toen het aantal medewerkers van het ministerie bij een reorganisatie aanzienlijk teruggebracht en ten tweede is de gemeentelijke coördinatie vormgegeven in de beweging Sociale Cohesie in 1991, 1992 en in het grotestedenbeleid in 1994. Beide beleidsvormen stonden niet in een organische verbinding met de coördinatie van het integratiebeleid. Zij waren apart georganiseerd. Het grotestedenbeleid was trouwens ook toevertrouwd aan een aparte bewindspersoon, los van de coördinatie van het integratiebeleid. Daardoor hebben wij naar mijn gevoel toch ook dingen gemist. De band met de gemeenten is verminderd en de genoemde subsidieregeling is eind jaren tachtig gedecentraliseerd.

Eveneens **eind jaren tachtig** was er een enorme dip in het beleid. In 1987 schrijft minister Van Dijk aan de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – de brief is aan de Tweede Kamer bekend – dat het op een aantal immateriële terreinen zoals de discriminatiebestrijding goed gaat met het beleid, maar dat het beleid op de terreinen onderwijs en arbeidsmarkt vastloopt en niet voldoende progressie maakt.

In dezelfde periode werd er onder het kabinet-Lubbers II dusdanig zwaar gedecentraliseerd dat er ook een discussie kwam over de vraag of je de coördinatie van het minderhedenbeleid niet moest decentraliseren. Moest de coördinatiestructuur niet worden opgegeven en moest het niet allemaal worden overgelaten aan de gemeenten, die dan wel weer bij de individuele ministeries terecht zouden kunnen met concrete projecten? Het is weer overgewaaid, maar heeft toen wel veel onrust veroorzaakt onder ambtenaren, in de Kamer en in de publieke opinie.

Uw vraag was of het beleid consistent is geweest. Het beleid veranderde met de diverse ontwikkelingen mee. In de eerste plaats was de Nederlandse samenleving behoorlijk in verandering en daar had het beleid mee te maken. In de tweede plaats kan het beleid niet op zichzelf worden beschouwd. Er is een hoop beleidsconcurrentie. Het grotestedenbeleid noemde ik al, maar ik bedoel ook het beleid ten aanzien van andere bijzondere groepen in de samenleving zoals gehandicapten, vrouwen, chronisch zieken. In de derde plaats is de appreciatie van het integratieproces sterk afhankelijk van bijzondere gebeurtenissen. Dat hebben wij het duidelijkst gemerkt **in de periode 2001/2002**, toen eerst imams moeilijk gingen doen en daarna grote ellende in Amerika werd aangericht. Het heeft ook te maken met de economische positie van mensen, met werkloosheid, woningnood, de ontwikkeling op scholen en dat soort zaken. In de laatste plaats is het integratiebeleid sterk afhankelijk van wat niet alleen de verschillende actoren inzetten – gemeenten, rijk, provincies, maar ook werkgevers- en werknemersorganisaties, kerken, maatschappelijke organisaties, vrijwilligersgroepen – en van ander beleid, waaronder het huisvestingsbeleid, het onderwijsbeleid, het arbeidsmarktbeleid enzovoorts. Wij hebben de neiging om het integratiebeleid als een afgesloten beleid te zien, dat een rechte lijn trekt van A naar B. Niets is minder waar. Het is een specifiek beleid binnen een veel bredere stroom en het is sterk afhankelijk van hetgeen er bijvoorbeeld in het arbeidsmarktbeleid en vogue is.»

2.6.4 Argumenten die mede van invloed zijn geweest op het beleid

In de gesprekken met de Commissie geven gesprekspartners aan dat de beleidsvorming soms werd beïnvloed door het feit dat men het stigmatiseren van minderheden wilde vermijden. Dat was onder meer een argument om niet over positieve discriminatie te willen spreken. De volgende citaten illustreren dit:

De heer **Van Boxtel**: «Ik hoop alleen maar dat Nederland het oude tolerantiebegrrip een beetje voorbij raakt door op te pakken wat wij de afgelopen twee tot drie jaar meer zijn gaan doen. Men moet elkaar durven aanspreken op zaken die niet goed gaan en daar niet omheen draaien. Dat moet gebeuren vanuit de wil, de intentie en de bereidheid om dat te doen met het overeind houden van het respect voor ieder mens, voor waar hij vandaan

komt en voor zijn kwaliteiten en talenten. Ik vind dat een groot goed. Daarnaast moeten wij steviger optreden waar het fout loopt. Misschien zijn wij op een aantal terreinen iets te lankmoedig geweest. Wij hebben misschien af en toe niet duidelijk genoeg gemaakt waar de grens lag.

Ik hoop echter dat wij in dat publieke debat door de regels heen kunnen blijven lezen. Wij moeten niet voortdurend groepen, religies of levensbeschouwingen stigmatiseren. Wij moeten de vinger op de zwakke plek leggen. Wij moeten straf optreden tegen groeperingen of individuen die er een potje van maken. Wij moeten voor de rest echt de bereidheid hebben om in elkaar te investeren. Er wordt wel eens iets gezegd over de koopmansgeest van Nederland. Als wij niet bereid zijn om te investeren, denk ik dat straks heel veel Nederlanders een enorm probleem hebben om de verworvenheden van onze maatschappij ook na hun arbeidzame leven met zich te dragen. Als wij nu niet investeren in al die mensen die hier zijn gekomen en hen opleiden en om ervoor te zorgen dat zij een baan kunnen krijgen zodat zij straks deze samenleving draaiend kunnen houden, organiseren wij een groot probleem voor de toekomst. Misschien zit er dan over twintig jaar weer een commissie zoals de uwe.»

Mevrouw **Wolters** (ambtenaar gemeente Deventer): «Misschien is dat typisch voor Deventer. Ik vind dat het er te weinig over gaat. Men is als de dood om te stigmatiseren, vind ik.

Als je in de periode vóór de WIN (Wet Inburgering Nieuwkomers, red.) zei dat het te gek was dat mensen de Nederlandse taal niet leerden, kwam dat zo ongeveer neer op vloeken in de kerk; dat was begin jaren negentig. Nu wordt het meer vanzelfsprekend gevonden dat de mensen Nederlands leren. Zo is in de afgelopen jaren ook de gedachte ontstaan dat het belangrijk is dat bij de inburgeraar eigen verantwoordelijkheid wordt neergelegd.

Overigens zijn er nog grote verschillen in de manieren waarop daarmee wordt omgegaan. Ik denk daarbij aan instel-

lingen, individuele burgers en politiek bestuur. Dat zorgen blijft er een beetje inzitten. (...) In de ambtelijke sfeer zie je vaak dat er ééntje is die iets gaat roepen dat op dat moment zeer omstreden is, bijvoorbeeld: ik vind dat mensen Nederlands moeten leren, punt. Die krijgt dan op dat moment iedereen over zich heen. Dat kan en mag niet; zo zorgen we niet voor elkaar; zo ziet de wereld er niet uit; dat zouden we niet moeten willen; zo hebben we het nooit gedaan. Niettemin ontstaat er een kleine olievlekwerking. Je ziet het ook gebeuren op het landelijke niveau. In de media zie je dan vaak zo'n standpunt verwoord waardoor men gestaafd wordt in zijn mening: misschien is de gedachte die ik heb uitgesproken, toch niet zo gek. En dan is er ineens bijvoorbeeld een hele organisatie die zegt: wij vinden dat óók. Ik vind die gang van zaken een beetje vreemd. Ik heb nooit goed kunnen herleiden hoe, nadat iets dergelijks is gestart, het komt dat ineens een hele organisatie dezelfde mening is toegedaan. Ik denk dat dit van een heleboel factoren afhankelijk is. Blijkbaar is de tijd rijp om een dergelijk gedachtegoed te ontwikkelen en op grond daarvan maatregelen te verzinnen.»

De heer **Van der Zwan**: ««Degenen die voortdurend het argument van het vermijden van stigmatisering hebben gehanteerd, hadden er geen oog voor dat die stigmatisering over de bevolkingsgroep werd afgeroepen. Bevolkingsgroepen worden natuurlijk toch beoordeeld op basis van hun maatschappelijk prestatievermogen.»

Volgens de heer **Timmermans** (voormalig wethouder van Tilburg) heerste er binnen het college van B&W een bepaalde angst om over positieve discriminatie te spreken:

«Er waren maar weinig politieke partijen die zeiden dat ze aan positieve discriminatie deden. Ik merkte uit de sfeer waarin men sprak, dat er meer partijen waren die dat zouden willen. Als ze dat zeiden, liepen ze echter de kans dat de autochtone bevolking daartegen te hoop liep. Daarvan waren concrete voorbeelden. Toen ik in de Tilburgse sportraad, een overlegorgaan waarin de Tilburgse sportverenigingen vertegenwoordigd zijn, voorstelde om een systeem te bedenken waarbij de overheid de contributie voor de vereniging zou betalen als de ouders van de kinderen dat niet konden, was men daar op allerlei mogelijke manieren tegen. Het ging daarbij overigens ook over autochtone kinderen. Dat zou dan onopvallend moeten gebeuren, want de desbetreffende kinderen moesten we niet

stigmatiseren. Ze wilden dat niet uitwerken, dus het had ook geen zin om daaraan te beginnen. Men dacht dat de andere leden van de vereniging dan zouden zeggen: zij wel en wij niet. Ik wilde dat juist doen met een systeem waarbij niemand behalve de penningmeester wist dat dit zou gebeuren. (...)

De voorgangers van GroenLinks zeiden uitdrukkelijk: positief discrimineren. Het CDA zei uitdrukkelijk: als jonge en werkende allochtonen de Nederlandse taal willen leren, moet je daar 100% op ingaan. Als je in een commissievergadering, als er geen microfoon aanstond of een band meeliep, vroeg of zij positieve discriminatie bedoelden, zeiden ze: eigenlijk wel, maar jij hebt het gezegd, ik niet. Die sfeer was er. Ik heb ook gezien dat de Partij van de Arbeid graag positief wilde discrimineren. Soms gebeurde dat een heel klein beetje, maar hoe doe je dat verder? Uiteindelijk gebeurde het bijna niet.»

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat niet alleen angst voor het stigmatiseren van doelgroepen verlamrend heeft gewerkt op de beleidsvorming. Angst om als discriminerend te worden aangemerkt heeft hetzelfde effect gehad op het beleid. Het signaleren en uitspreken van problemen en kritiek op het immigratie- of minderhedenbeleid kreeg snel het predicaat discriminatie of racisme opgeplakt. Daardoor werden standpunten vaak verbloemd weergegeven en was het, volgens sommigen, soms niet mogelijk was om «harde» standpunten te verkondigen.

Voorals de heer **Bolkestein** kreeg veel kritiek op zijn «rechtse» uitspraken en op de artikelen die hij onder andere in 1991 over het minderhedenvraagstuk schrijft. In het gesprek met de Commissie vertelt hij het volgende:

«Ik vermeld een voorval om aan te geven dat de discussie niet eenvoudig was. In die jaren werd een demonstratie gehouden in het kader van «Amsterdam bekent kleur». Ik ben er samen met Hans Dijkstal en Erica Terpstra naar toe gegaan. De sfeer tijdens die demonstratie was zonder meer vijandig. Ik werd tegemoet getreden op zo'n vijandige manier dat ik het gevoel kreeg dat die demonstratie tegen mij was gericht, ook al was dat misschien niet zo. Er is mij verder niets overkomen, dus ik moet niet overdrijven. De stemming was echter vijandig. Democratie is echter niet voor bange mensen en Amsterdam is mijn stad. Dus heb ik meegedaan aan die demonstratie.»

De **Commissie**: «Hoe uitte zich die vijandigheid? Wat namen demonstranten en andere politici u kwalijk?»

De heer **Bolkestein**: «Tijdens die demonstratie kreeg ik de indruk dat men mij beschouwde als racist die moest worden verbannen naar de uiterste duisternis, waar wening is en knersing der tanden. Heb ik de situatie verslechterd door hetgeen ik schreef? Ik vind het moeilijk te aanvaarden dat iemand, die op een redelijke manier en op grond van argumenten zijn mening kenbaar maakt, de situatie verslechtert door de problemen te benoemen. Er werd immers over gesproken in kroeg en kerk – een beeldspraak voor het onderhuidse debat dat toen al gaande was in de samenleving – en ik vind het moeilijk te aanvaarden dat ik de situatie heb verergerd door het blote feit dat ik de problemen heb benoemd.

Er was zonder enige twijfel sprake van politieke correctheid. Dat houdt in dat men gevoelige zaken niet durft te benoemen. Wisten mijn collega's niet wat er gaande was? Dat lijkt mij niet. Kamerleden behoren te weten wat er gaande is in de samenleving en ik kan mij indenken dat ook mijn collega's best zagen waarover ik het had. Op de een of andere manier mochten zij dat echter van zichzelf niet benoemen. Ik beschouw die politieke correctheid als een zelfbeperking. Ideologie beperkt het waarnemingsvermogen. Ik refereer in dit verband aan artikelen van Scheffer, een boek van Herman Vuijsje in de jaren '85 en uiteraard ook de moord op Pim Fortuyn. Ik meen dat politieke correctheid niet dienstig is geweest en ik vind het goed dat die discussie op gang is gekomen. Als u nu het artikel uit 1991 zou lezen, maak ik mij sterk dat u zegt: waar ging die rel precies om? Dat geeft aan dat het debat van vandaag de dag een ander karakter draagt.»

De **Commissie**: «Kan politieke correctheid ook niet betekenen dat je van mening verschilt, dat je een andere invalshoek kiest?»

De heer **Bolkestein**: «U weet dat dit huis vol zit met meningsverschillen. In de tijd van mijn fractievoorzitterschap heb ik vele meningsverschillen gehad, maar dat was niet een kwestie van politieke correctheid. Dat laatste houdt immers in dat men het niet aandurft om bepaalde problemen te benaderen uit vrees uitgemaakt te worden voor iemand die onvriendelijk is voor minderheden. Ik ben blij dat de discussie nu een ander karakter heeft gekregen.»

De heer **Hofstede** (voormalig bestuurder van het CNV) heeft zelf eveneens ervaren dat opmerkingen in de richting van allochtonen snel werden afgedaan als discriminatie:

«Ik heb ooit een inleiding gehouden voor de Maatschappij voor nijverheid en handel. Toen heb ik gezegd dat het in Nederland niet goed ging en dat men de buitenlandse werknemer niet op eigen benen leert te staan, maar een beetje als couveusekindje behandelt door hem te veel in de watten te leggen. Je wilt niet weten wat ik toen over mij heen heb gehad. Dat kwam op de voorpagina van de Volkskrant; ik was de grootste «discriminator» van Nederland. Je moet je dus ook even verplaatsen in dat klimaat van de jaren zeventig en tachtig, waarin het niet bespreekbaar was om ook eisen aan elkaar en aan de groep te stellen. Zeker achteraf gezien vind ik het nog altijd heel vreemd dat wij mensen die het Nederlands niet beheersen, twintig jaar in een uitkering hebben en dat zij het Nederlands dan nog niet beheersen. Als men een uitkering krijgt van de gemeenschap, denk ik dat het heel normaal moet zijn dat die gemeenschap ook eisen mag stellen en mag zeggen dat men er in ieder geval aan moet werken om de eigen «marktwaarde» tenminste op peil te houden in een periode waarin men geen werk heeft.»

Wat betreft discriminatie op de arbeidsmarkt stelt de heer **Hofstede** dat de ideaaltypische werknemer van de jaren negentig jong, van het mannelijke geslacht, goed opgeleid, gezond en niet gekleurd moet zijn want «dan had men een mooie kans op de arbeidsmarkt». Hij schets zijn ervaringen met werkgevers:

«In de zalen waar ik inleidingen hield, werd daar altijd een beetje om gegrinnikt, maar iedereen herkende en erkende dat gewoon: ja, dat is eigenlijk zo. Is dat nou discriminatie? Ja, dat is discriminatie, maar geen discriminatie met de vooropgezette bedoeling van «Ik wil eens even lekker discrimineren». (...) Iedereen die, ook vanuit Turkse en Marokkaanse groeperingen, in die periode even de kop boven het maaiveld uitstak, werd onmiddellijk belasterd; hij zou bijvoorbeeld een Grijs Wolf zijn. Er waren op dat punt dus enorm veel spanningen. Daarnaast was alles wat aan het eind van de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig niet goed was, discriminatie; dat werd onmiddellijk geroepen.»

De heer **Koopmans** pleit voor:

«een grote mate van kleurenblindheid. Dat is de beste weg om te volgen. Dat kun je ook leren van landen als Engeland of Duitsland, die het wat dat betreft veel beter hebben gedaan dan Nederland. Een bijkomend voordeel is dat kleurenblind algemeen achterstandsbeleid niet het bijproduct heeft van een stigmatisering van allochtonen. Het feit dat wij alles duiden in termen van allochtonen en etnische groepen, heeft als onbedoeld neveneffect dat allochtonen in de ogen van de autochtone bevolking altijd als zorg- en probleemcategorie verschijnen. Dat leidt tot vooroordelen en discriminatie. Aan de ene kant heeft Nederland zo'n tolerant en open multicultureel beleid, maar aan de andere kant blijkt uit vergelijkend onderzoek dat er in Nederland niet minder, maar eerder meer wordt gediscrimineerd op de arbeidsmarkt dan in andere landen. De vraag is hoe dat komt. Mijn verklaring is dat in de ogen van de autochtone Nederlander de begrippen «allochtoon» en

«probleem» bijna onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dat is een onbedoeld bijproduct van het overheidsbeleid, dat zo sterk de nadruk heeft gelegd op die groepsverschillen. Dan gaan werkgevers denken dat allochtonen problemen opleveren, dus dat ze die beter niet kunnen aanstellen».

Een artikel in de NRC van 30 juli 2002 (*Debat over immigratie gesmoord door «linkse kerk»*) opent met de kop: «Nederland is vol» een uitspraak van dr. Willem Drees in 1971. DS'70 (dat in 1981 uit de kamer verdween) streed bij monde van Willem Drees jr. tegen het idee om gastarbeiders naar Nederland te halen. Ook verzette hij zich tegen de onafhankelijkheid van Suriname omdat hij vreesde voor een leegloop uit Suriname naar Nederland (NRC, 30 juli 2002). «Bij de PvdA lag dit gevoelig (...)» zo zegt Ruud Nijhof, de laatste leider van DS '70, in dit artikel in de NRC. «Drees is niet voor racist uitgemaakt. Hij kwam natuurlijk uit een keurige familie.» Maar er werd wel emotioneel gereageerd door PvdA-fractieleider Van Thijn. «Bij de PvdA zat er een schuldgevoel achter over het koloniale verleden. Het was in die dagen politiek correct om voor zelfstandigheid van Suriname te zijn, en incorrect om daar zakelijk en rationeel naar te kijken» aldus Nijhof. In het artikel wordt tevens verwezen naar een artikel in de Waarheid van 27 april 1983, met de kop «Een «Socialistische Partij» op jacht naar Janmaatstemmers». In een brochure, getiteld *Gastarbeid en kapitaal*, stelt de SP dat buitenlanders moeten integreren in de Nederlandse samenleving of moeten terugkeren naar het land van herkomst. «Half Nederland valt over de SP heen: discriminatie, racisme zijn woorden die veelvuldig vallen. (...) Ook rond het SP-voorstel om per wijk maximaal 10 procent allochtonen toe te laten om integratie te bevorderen, kwam een kwade reuk te hangen.» «Het heeft de SP veel schade berokkend, het heeft ervoor gezorgd dat we later in de Tweede Kamer zijn gekomen» zegt Kox. «Jarenlang was het binnen links gebruikelijk om te roepen: de SP wil dat buitenlanders oprotten. Het was duidelijk dat we er niet doorkwamen, dus zijn we er vanaf 1985 over gaan zwijgen.»

De heer **Schnabel** vertelt over de gevoeligheid rondom thema's die op discriminatie konden wijzen:

«Mensen herkennen elkaar dan als personen. In het algemeen discours op straat en aan de borreltafel is het nooit zo geweest. Maar daarbuiten, in de Kamer, in de media, op scholen en universiteiten is er in de officiële discussies in het algemeen een zeer grote gevoeligheid geweest voor alles wat zou zwemen naar discriminatie, en een grote voorzichtigheid om de eigen cultuur als de dominante cultuur te beschouwen. In het Duits heet dat de Leitkultur; daar kreeg je meteen dezelfde discussies als in Nederland over de vraag, of dat woord wel mocht worden gebruikt. Inmiddels kun je je afvragen of dat woord niet gewoon gebruikt moet worden, om een helder beeld van de situatie te krijgen. (...) Ik was wel wat geschrokken van de scherpte van de reacties, en van het vaak zo onzakelijke karakter ervan, waardoor je niet het geval had dat je een discussie over de feiten voerde. Je zat heel vaak in een situatie waarin het ging om morele juistheid, om moreel fatsoen. Politieke correctheid wil ik het niet noemen. Dat doet wel pijn, want we zijn allemaal gevoelig voor beschuldigingen van racisme. Dat wil je niet op je geweten hebben.

(...) bij de meerderheid een houding bestaat van wegstijven en van onverschilligheid, uit naam van een fout begrepen tolerantie. Ik vind dat het debat van de afgelopen jaren op dat punt positief is. Na al die jaren van vermindering hebben wij nu misschien meer conflicten, maar die conflicten zijn wellicht een noodzakelijke fase om elkaar te beproeven en elkaar uit te dagen, om na al die jaren van zwijgen nu iets te zeggen. Ik denk dat dit goed is. De klaagzang over verharding is dan ook niet echt aan mij besteed.

(...) Ja, het was een kleine incrowd van mensen die bezig waren om Nederland een multiculturele samenleving te laten worden, maar vergeten waren om de gemiddelde

burger daarvan op de hoogte te stellen. Die burger heeft wat teruggezegd en het moet te denken geven dat een politicus die zich aandiende met de toch vrij eenvoudige leuze van «Nederland is vol» en met een geïmproviseerde partij, in drie maanden zó op weg was, misschien zelfs om de grootste partij van Nederland te worden. Dat moet iets zeggen over de stemming in Nederland en elke gedachte als zou die stemming nu zijn weggeëbd, is volgens mij echt een illusie. Ik meen dat er nog steeds een hoge mate van onbehagen in Nederland bestaat over de multiculturele samenleving, en het is zeer belangrijk dat men dat tot zich door laat dringen en dat blijft doen».

2.6.5 Het coördinerende ministerie

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de rol die het coördinerende ministerie in de loop der jaren heeft gespeeld. In de jaren zeventig wordt het beleid vormgegeven door verschillende ministers, ieder op hun eigen terrein. In 1979 wordt het ministerie van Binnenlandse Zaken aangewezen als coördinerend departement en krap twintig jaar later, in 1998, wordt een minister voor Grotesteden- en Integratiebeleid aangesteld. In 2002 verhuist de integratieportefeuille in het kabinet naar de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, onder het ministerie van Justitie. In de gesprekken van de Commissie is de coördinerende rol van de minister vaak aan de orde geweest. Hieronder is weergegeven hoe men daartegenover staat. De citaten zijn zoveel mogelijk per decennium gerangschikt.

Hoe de coördinatie van het minderhedenbeleid **in de jaren zeventig** was georganiseerd leggen de heren Koolen en Stoové als volgt uit:

*De heer **Koolen**: «De coördinatie was tot en met 1979 een zaak van zeer diverse ministeries. Elke doelgroep had haar eigen ministerie en elk ministerie had zijn eigen doelgroepen. Buitenlandse werknemers vielen onder Sociale Zaken. Surinamers vielen onder CRM en de Molukkers vielen overal onder. In 1979 boog het kabinet zich naar aanleiding van de motie-Molleman over de coördinatie. Deze motie kwam weliswaar nooit in stemming, maar heeft desondanks veel indruk gemaakt. Het verzoek was om de coördinatie in één hand te leggen. Het kabinet wilde de minister van Binnenlandse Zaken met de coördinatie belasten. Nog geen drie dagen later lagen er Kamervragen van het lid Kleisterlee. Hij wilde weten wat de beslissing was en waarom er iets veranderd moest worden. Dat was een indicatie dat men bij het ministerie van CRM ongelukkig was met de verschuiving van de coördinatie naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het ministerie van CRM had zijn eigen netwerk, met name onder de regionale welzijnsstichtingen voor Surinamers, Molukkers, buitenlandse werknemers etc. Bij het opzetten van de inspraakstructuren conform de wens van de Kamer – iedere groepering moest een eigen inspraakstructuur krijgen – hebben wij ook wel bespeurd dat er vanuit het ministerie van, inmiddels, WVC niet alleen applaus klonk.»*

*De heer **Stoové**: «Al snel, in het begin van de jaren zeventig, eigenlijk voor «mijn tijd» (1974), was er wel de notie op het departement dat de verblijfsduur al maar langer werd en dat het eigenlijk om gezinsmigratie ging, een heel ander vraagstuk dan arbeidsmigratie. Op dat moment kreeg het departement als het ware geen grond onder de voeten om dat uit te venten naar de andere departementen. (...) Een bestuurlijk antwoord zou zijn: omdat het beleid van de zijde van de verschillende departementen ongecoördineerd verliep. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was vooral belast met het vraagstuk van de arbeidsmarkt. Dat ministerie keek samen met de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers naar mogelijkheden om het tekort op de arbeidsmarkt zo snel mogelijk aan te vullen. Zij hadden er tegen die achtergrond geen belang bij om andere elementen tot dat beleidsdenken toe te laten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken was verantwoordelijk voor het toelaten van vluchtelingen. In die tijd was CRM vooral verantwoordelijk voor het welbevinden van de*

Molukse gemeenschap in Nederland. Verschillende departementen keken dus met verschillende belangen naar het beleidsvraagstuk. Het kantelpunt ligt rond 1980, 1981, 1982, toen er in de Kamer een motie is aangenomen met als strekking om de coördinatie in één hand te leggen, en wel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Toen leek er een momentum te ontstaan van één helder coördinatiepunt voor het beleid.»

Vanaf 1979 wordt de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon belast met het algemene beleid inzake etnische minderheden. Hoe de coördinatie vanaf die tijd in de praktijk uitwerkt, wordt hieronder geïllustreerd door een aantal gesprekspartners van de Commissie.

De heer **Molleman** is de eerste directeur van de directie Integratiebeleid minderheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken (van 1979 tot 1990). Hij vertelt over de rol van het departement ten opzichte van de andere departementen waarmee moest worden samenwerkt:

«De rol was die van coördinator. Ik heb al gezegd dat al die specifieke coördinaties werden afgeschaft. Binnenlandse Zaken was verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van minderheden, etnische minderheden. Wij hebben geprobeerd, in eerste instantie, een stevige coördinerende structuur op te zetten. Coördinatie bij de rijksoverheid, maar waarschijnlijk bij alle grote instellingen, is een klassiek probleem. Het ging om nieuw beleid. In zijn milde vorm is coördinatie het afstemmen van wat verschillende departementen doen op een zelfde terrein. Dat moet je proberen af te stemmen zodat zij elkaar niet tegenwerken. Wij hadden daarnaast als ambitie om andere departementen te stimuleren nieuw beleid van de grond te krijgen. Dat was een tweede dimensie. De derde dimensie ging nog veel verder, namelijk om te proberen, voor zover andere departementen dat niet konden of wilden, zelf initiatieven te nemen en die proberen te slijten aan het vakdepartement, opdat het door het vakdepartement zou worden overgenomen. Met deze coördinatieformule trap je op veel lange tenen en dat heeft strijd gekost. Het hangt dan af van de kwaliteit van de minister van Binnenlandse Zaken wat er uit die coördinatie komt. In de begintijd had ik een heel zware minister van Binnenlandse Zaken, de heer Wiegel, die ook vice-minister-president was. Hij en de minister-president kenden een samenwerking waarbij zij met elkaar konden lezen en schrijven. Wat vanuit Binnenlandse Zaken naar voren werd gebracht, had dan ook een goede kans om in de ministerraad te worden aangenomen. In het algemeen is het bij coördinatie echter zo dat ook als ministers bevoegdheden hebben die op het terrein van de collega liggen, veel ministers ervoor kiezen om geen ruzie te krijgen met hun collega's en daarom voor een wat globale formule kiezen. Uiteindelijk kiezen zij dan liever voor een goede verhouding met de collega's omdat zij nog verder met elkaar moeten, dan dat zij de strijd aangaan om een bepaald beleid echt van de grond te krijgen. Zo zie je zo'n coördinatie op een gegeven moment verwateren tot louter afstemming. Het innoveren en het eventueel zelfs van tevoren initiëren en overbrengen is evenwel een formule die hoge eisen stelt aan de samenhang van een kabinet en waarvoor je sterke ministers moet hebben, omdat het anders totaal mislukt. Dat is een groot probleem.»

De heer Molleman stelt dat de coördinatie een moeilijke kwestie is voor de coördinerende minister, vooral als de verantwoordelijkheden liggen op terreinen van collega's. Bovendien is er een competentiestrijd tussen ministeries. Op de vraag van de Commissie over welk departement hij het dan heeft, antwoordt de heer **Molleman**:

«CRM. Ik zeg niet WVC of VWS. Ik heb het over CRM, dat het symbool is van de verzuilde politiek en de ouderwetse verzorgingsstaat, van soevereiniteit in eigen kring. Heel het netwerk van verzuilde welzijnsinstellingen en het verzuilde maatschappelijk werk vond zijn inbedding in dit ministerie. Er was een sterke relatie tussen het maatschappelijk midden-

veld en de ambtenaren van dit ministerie: zij kwamen ook uit die organisaties; er was vaak een rekrutering uit die organisaties. Die verzuiling en dat verzorgende model vormden nu niet het schoolvoorbeeld van wat je zou moeten hebben in een nieuw beleid. Vanuit die optiek hebben de Antillianen, de Surinamers en de gastarbeiders, die later buitenlandse werknemers werden genoemd, hun eigen welzijnsstichtingen gekregen. Die mensen zijn niet gekomen in onze maatschappij met hun eigen sociale structuren. Zij wisten niets van deze maatschappij en kregen een heel verzorgend model waar zij helemaal niet op toegesneden waren, dat een warme lappendeken legde over althans bepaalde groepen en er ook voor zorgde dat er een nieuwe elite uit voortkwam. Dat heeft niet integratiebevorderend gewerkt, maar integratievertragend.

(...) Met andere departementen was dat minder het geval. Er waren bijvoorbeeld met Sociale Zaken meningsverschillen over het werkgelegenheidsbeleid, maar die werden afgewenteld naar de nieuwe arbeidsbureaus. Dat kwam niet zozeer in de sfeer van het ministerie terecht. Met Onderwijs was het eigenlijk altijd veel beter, maar in het kader van bezuinigingen heb je regelmatig dips en dan werd het beleid wel opgezet maar later toch niet uitgevoerd of half uitgevoerd. Dat heeft echter niets met uw vraag te maken, want die ging over fricties. Er was vooral een frictie tussen wat altijd het belangrijkste departement was voor minderheden, namelijk CRM, en Binnenlandse Zaken, dat de nieuwe coördinator voor het minderhedenbeleid werd.»

De heer **Tazelaar** (voormalig ambtenaar Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) vertelt aan de Commissie hoe hij de rol van het coördinerend departement ziet in de **periode eind jaren zeventig begin jaren tachtig**:

«De rol van het coördinerend departement valt in twee hoofdtaken uiteen, namelijk het op elkaar afstemmen van het beleid van verschillende departementen waar zich raakvlakken voordeden en het bewaken van de voortgang. Vanaf het ontstaan van een gecoördineerd minderhedenbeleid werden de departementen geacht hun verantwoordelijkheden en taken op te nemen. Het ging om nieuw beleid en een nieuwe taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken was de voortgangsbewaking. (...)

In die begintijd, 20 jaar geleden, liep als een trein. In die tijd moest voor het eerst een samenhangend beleidsstuk worden opgesteld over het minderhedenbeleid. Die nota was heel belangrijk om alle neuzen in dezelfde richting te krijgen. Met vrij veel animo werd door de vakdepartementen aan die nota gewerkt en de coördinatie was dan ook gemakkelijk. De politieke context was daar ook naar. De motie-Molleman over een gecoördineerd minderhedenbeleid was net aangenomen en in 1979 kwam het WRR-rapport uit waarin stond dat het niet om een tijdelijke maar om een permanente situatie ging. Ineens werd de mening op dit punt vrij algemeen gedeeld en was er sprake van bestuurlijke en politieke wil om beleid op te stellen.

(...) Ook was het minderhedenbeleid in die begintijd van 1978 tot 1982 een nieuw punt en als zodanig werd daaraan door het ministerie van Binnenlandse Zaken een meerwaarde verbonden. Een kleine club ambtenaren, ongeveer 9 man, hield zich ermee bezig en dat werkte heel goed. Het ministerie is als coördinerend orgaan echter ontzettend gegroeid en achteraf meen ik dat dit onverstandig is geweest. Als coördinerende club is een goed gekwalificeerde, kleine groep mensen nodig in plaats van een grote groep want voordat je het weet, houdt iedereen zich bezig met taken die eigenlijk bij een departement thuishoren.»

De heer **Stoové** (werkzaam bij het ministerie van CRM en VWS) vertelt over de coördinatie van het minderhedenbeleid. Hij ziet wel de positieve kanten van het coördineren; het vraagstuk komt daarmee namelijk op de agenda. Coördinatie vraagt echter nogal wat van het coördinerend departement, zo meent hij:

«Staatsrechtelijk moet je de vraag stellen of coördinatie wel een goed instrument is bij dit vraagstuk. Er is soms namelijk een doorzettingsbevoegdheid nodig en die had het

coördinerend departement niet; je zou kunnen zeggen dat dit het departement ook niet werd gegund. Het heeft wel een heel positieve ontwikkeling tot gevolg gehad: het vraagstuk werd fundamenteel aangepakt. Bovendien ontstond er een indringend debat tussen de coördinerend minister, meestal de minister van Binnenlandse Zaken, en het parlement. Het werd dus op de agenda gezet; dat was niet het geval in de tijd vóór omstreeks 1984. Voor die tijd was er sprake van een fragmentarisch beleid. Het onderwerp samenlevingsopbouw heeft nooit zo prominent op de agenda gestaan. Dat is dus wel positief.

Achteraf zou je kunnen zeggen dat er een weeffout zit in de inrichting van de coördinatie. Dit heb ik mij laatst nog gerealiseerd. Die weeffout is dat het coördinerend departement te veel zelf wilde organiseren en als het ware alle elementen van de andere departementen wilde overnemen. (...) Kortom, de verantwoordelijkheid laten waar die al zit. (...) Een coördinerend departement moet wel de dwarsverbindingen leggen, maar het moet niet proberen om via een eigen voorzitterschap een nog slimmer beleid te maken dan een heel departement kan bedenken.»

De heer **Kloprogge** geeft zijn mening over de coördinerende rol van Binnenlandse Zaken. Hij was van 1978 tot 1986 hoofd van de afdeling Onderzoek van het ministerie van OCW en van 1986 tot 1998 coördinator Landelijke evaluatie onderwijsvoorrangsbeleid. Ook de heer **Kloprogge** is kritisch over de rol van het coördinerend departement:

«Zij had een coördinerende rol. Maar als je nu vraagt wat dat precies oplevert, moet ik het antwoord schuldig blijven. Wat niet wil zeggen dat ze niets hebben gedaan, maar dat coördineren kwam er niet zo goed uit. Dat is altijd moeilijk. Af en toe werd de grap gemaakt: dat moet je mij niet vragen, want ik coördineer hier alleen maar! Ik herinner mij dat ik wel eens bij BiZa ben geweest voor coördinerend overleg, en altijd dacht: wat moet ik daar nu mee? Dat is geen aantijging van BiZa, want ik had wel de indruk dat men serieus probeerde het werk te doen. Maar het in elkaar vlechten van het werk van de verschillende departementen is op dit terrein niet erg gelukt. Op andere terreinen denk ik ook niet, maar daar weet ik minder van.»

Over **de jaren tachtig en daarna** is gesproken met mevrouw **Mulock Houwer** (voormalig directeur-generaal bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Zij spreekt over het coördinerend beleid inzake immigranten. Binnen dat beleid hebben nogal wat verschuivingen plaatsgevonden:

«Er is nogal veel beweging geweest in dat beleid. Eerst lag de kern bij het ministerie van CRM, waaronder het minderhedenbeleid viel. Dat ging vooral over welzijnsorganisaties en dat soort zaken. In 1978–79 is er een officiële coördinatie voor minderheden gekomen bij het ministerie van BZK. Het achterliggende idee was dat de lokale en provinciale partners hierbij nodig waren. (...) Vanuit BZK is geprobeerd om iedereen om de tafel te krijgen. In de coördinatie werd op iedereen een beroep gedaan om zijn of haar bijdrage te leveren. Dat heeft geleid tot die dikke nota's over onderdelen van het minderhedenbeleid. Op het ministerie van SZW hadden wij de opstelling: «wij doen onze klus en het ministerie van BZK moet daar ook vanuit kunnen gaan; daarom hoeven wij niet zo veel met de coördinator». Dat is misschien niet goed, maar in de praktijk is het niet nodig dat iedereen over alles meedenkt. Het ministerie van BZK heeft dus geprobeerd om te sturen en om departementen aan te spreken. Ik weet niet hoe het bij andere departementen was, maar wij hadden onze eigen klus en die deden wij.»

Om van een coördinerende functie een succes te maken zijn volgens mevrouw **Mulock Houwer** de volgende zaken van belang:

«Ten eerste moet er een bewindspersoon met gezag zijn, die hier heel duidelijk een prioriteit van maakt. Dat hoeft geen aparte bewindspersoon te zijn, maar als het in de portefeuille van een minister zit, moet het een heel prominent onderwerp zijn. Ten tweede moet er in het kabinet worden vastgesteld wie er cruciaal zijn voor het slagen van het integratiebeleid. Vier à vijf bewindslieden moeten daarop aanspreekbaar zijn. Zij moeten gezamenlijk een plan maken. Zij moeten ieder aanspreekbaar zijn op hun eigen deel, maar ook gezamenlijk. Het is namelijk heel gemakkelijk om je ogen te sluiten voor de rest en je alleen bezig te houden met je eigen stukje. Ten derde moet de aansturing van uitvoeringsorganisaties goed zijn. Er moet een heel nauwe relatie zijn tussen het plan van de ministers en datgene wat wordt uitgevoerd. Ten vierde moet er een «commitment» zijn van de belangrijkste actoren, hetzij lokaal bestuur, hetzij sociale partners, hetzij scholen en maatschappelijke organisaties. Ten vijfde moet in een plan niet alles worden meegenomen. Er zijn nu veel te veel plannen op tafel gelegd, daar kun je nooit tegelijkertijd mee scoren. Er moet bewust worden gekozen voor een aantal speerpunten, die met gezag moeten worden gestuurd.»

Mevrouw **Mulock Houwer** heeft ook gesproken over de wijze waarop de coördinatie is verlopen. Zij zegt dat in de jaren tachtig niet stevig genoeg op het probleem werd ingezet, in de jaren daarna wel.

«In de eerste periode van het minderhedenbeleid, aan het begin van de jaren tachtig, was «the sense of urgency» niet groot genoeg. Dat is duidelijk. In de tweede periode, toen die alarmerende rapporten uitkwamen, is er steviger op het probleem ingezet, maar over een heel breed front. Dat is een risico: als je alles tegelijkertijd wilt doen, is het de vraag of er überhaupt iets gebeurt. Pas in de derde periode zijn de speerpunten onderwijs en arbeidsmarkt goed uit de verf gekomen. Ik kan niet zo gemakkelijk de relatie leggen met de wijze waarop het coördinerend mechanisme toen functioneerde. (...) Nogmaals, het minderhedenbeleid is veel gecompliceerder. Het mechanisme dat in 1978-79 is opgericht bij het ministerie van BZK, was absoluut noodzakelijk voor de stroomlijning en sturing. Met behulp van dat mechanisme konden ook betere keuzes worden gemaakt. Misschien is het beleid te lang op de oude voet voortgezet. Misschien is er tussentijds niet voldoende nagedacht over de vraag of het niet door iets anders kon worden vervangen. (...) Terugkijkend zeg ik dat wij ook op DG-niveau wat meer hadden kunnen afstemmen. Nu doe ik dat wel. In die tijd hebben wij het misschien wat te laag in de organisatie laten zitten. (...) Die fundamentele keuzes kwamen natuurlijk wel in de nota's naar kabinet of Kamer naar voren. In de dagelijkse gang van zaken was iedereen echter druk bezig met zijn eigen terrein. Je deed zaken met de belendende percelen, maar dat deden wij alleen op lager niveau. Achteraf hadden wij daarmee beter op topniveau bezig kunnen gaan, ook om de coördinator te helpen. Dan vorm je op topniveau namelijk een ondersteunend draagvlak voor de coördinerende DG.»

Over de rol van het coördinerende ministerie **in de jaren negentig** heeft de Commissie eveneens verschillende mensen gesproken. De visie van enkelen van hen wordt hieronder weergegeven.

Mevrouw **d'Ancona** (minister van WVC van 1989 tot 1994) laat de Commissie bijvoorbeeld weten dat zij niet onder de indruk was van die coördinerende rol:

«Ik denk dat ik daar niet zo van onder de indruk was. Maar dat kan ook wel zijn omdat ik zo'n eigenwijsheid had wat de activiteiten van mijn eigen departement betrof. Ik vond dat wij als het ware de onmisbare schakel vormden, zowel in de voorschoolse periode als bij de tussenschool als op de weg naar een beroep. WVC had een heel wijd netwerk met al

die welzijnsachtige aangelegenheden, bibliotheken, kunstinstellingen en sportorganisaties. Daar kon je ook wat mee. Ik was heel erg bezig met het realiseren van datgene wat ik zelf wilde. Ik werd niet achter de voddens gezeten door Binnenlandse Zaken. Wij hebben toen ook meegedaan aan de antiracismeverklaring, maar dat deden wij dan weer op het eigen departement, met alle sportorganisaties die wij daarbij hebben betrokken en die dat document dus ook hebben meeondertekend.

Kortom, wij waren dus veel meer bezig op het eigen departement, met de notities, de nota's en met echt feitelijk beleid, dat ook gewoon tastbaar en zichtbaar was, dan dat wij dat in overleg met Binnenlandse Zaken deden. Daarbij is het natuurlijk best mogelijk dat heel veel interdepartementaal overleg tussen ambtenaren heeft plaatsgevonden, maar er was geen duidelijke sturing. (...) Ik denk achteraf wel eens dat in die mêlée rond de sociale vernieuwing de aandacht voor het integratiebeleid is weggeëbd. Toen Van Thijn terugkwam op dat departement werd het wel een stuk krachtiger. Hij ging daar eigenlijk veel meer bovenop zitten. Maar ja, hij heeft er ook niet lang genoeg gezeten.(...). Maar als u het aan mij vraagt, dan zeg ik: het had wel wat krachtiger gekund.»

De Commissie heeft met de heer Dijkstal gesproken over diens rol als coördinerend minister van 1994 tot 1998. De heer **Dijkstal** (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) stelt dat het zijn taak was ministers bij elkaar te brengen en de problematiek te agenderen:

«Nee, dat idee had ik helemaal niet. Sterker nog: wij hebben geen moment geprobeerd om dat te bereiken. (...) De Kamer kan dan (als de minister naar de Kamer komt) het vertrouwen in de minister uitspreken. Dat is het ultieme moment waarop de ministeriële verantwoordelijkheid wordt waargemaakt. Ik heb altijd gevonden dat het coördinerende ministerschap op geen enkele wijze mag interfereren met de ministeriële verantwoordelijkheid van de andere ministers. (...) dat hij (de coördinerend minister) over de coördinatie gaat en moet proberen om mensen bij elkaar te brengen. Ook moet hij proberen om iets te agenderen. Dat is nog de meest actieve taak.»

De **Commissie**: «Uit uw antwoorden blijkt dat het integratievraagstuk een groot aantal departementen betrof. Vindt u achteraf dat een integrale aanpak met een coördinerend ministerschap goed werkt of zijn er volgens u andere figuren denkbaar die misschien effectiever hadden gewerkt?»

De heer **Dijkstal**: «Ik vond het op dat moment een goede zaak. Het was betrekkelijk nieuw om het zo te doen. Ik weet niet of daarin een stap verder moet worden gegaan door het formeel in een onderraad aan te pakken.»

De heer **Fernandes Mendes** was van 1990 tot 2000 directeur van de directie Integratiebeleid minderheden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De Commissie heeft hem eveneens gevraagd hoe hij denkt over de rol van het coördinerende departement. Hij constateert dat die rol redelijk stevig was in die tijd.

«In het Haagse jargon was het toen een vrij stevig coördinerend departement. Binnenlandse Zaken had een traditie op het gebied van de coördinatie op tal van terreinen, denkt u maar aan het arbeidsvoorwaardenbeleid. In onderzoek dat destijds geloof ik verricht is door de heer Wiegel en door Roel in 't Veld halverwege de jaren negentig is ook vastgesteld dat de coördinatie vrij stevig was, omdat deze zich niet beperkte tot samenhang bevorderen, maar het ministerie wilde ook voor de troepen uitlopen en de kaders stellen. Dat is ook gebleken toen in de Contourennota en in de nota Kansen krijgen, kansen pakken opdrachten stonden voor de departementen. U begrijpt dat dit niet altijd op prijs werd gesteld. Vergeleken bij andere vormen van coördinatie was die van Buitenlandse Zaken ook stevig vanwege de kennispositie die het departement had opgebouwd, bijvoorbeeld over de ontwikkelingen in het onderwijs. Ik denk nog steeds dat Binnen-

landse Zaken daar meer vanaf wist dan het departement van OCW zelf. Hetzelfde gold voor SZW. (...)

De kracht zat hem er ook in het feit dat de interdepartementale commissie minderhedenbeleid een formeel ambtelijk voorportaal was en dat er ook een ministerieel voorportaal was. In de Kamer bestond eveneens een structuur. De Kamer debatteerde separaat over de verschillende jaaroverzichten die later anders zijn gaan heten, waarin jaarlijks gerapporteerd werd over de vorderingen op de terreinen onderwijs, werkgelegenheid etc. Ik acht de coördinerende positie van het departement redelijk stevig. Dat is ook door anderen geconstateerd.»

Ook de heer **Van Boxtel**, minister van Grotesteden- en Integratiebeleid van 1998 tot 2002, zijn vragen voorgelegd over zijn rol als coördinerend bewindspersoon. Hij zag zijn rol vooral als verzamelaar van bespreekpunten en als aanjager van het debat, vergelijkbaar met de omschrijving die zijn voorganger gaf:

«Dat was voortdurend onderwerp van debat tussen mij en de Tweede Kamer. Sommigen van u hebben daar nog flink aan meegedaan. Het is lastig. Welnu, een coördinerend bewindspersoon heeft, zoals men het in Den Haag noemt, een systeemverantwoordelijkheid zonder dat die over alle functionele aandachtsgebieden gaat. Ik ging dus niet specifiek over onderwijs en niet over volkshuisvesting. Het enige waar ik eigenlijk echt over ging, maar dit was pas op het eind, waren de taallessen voor oudkomers. Voor de rest was ik verzamelaar van bespreekpunten en aanjager van het debat. Ik moest proberen om met de collega's stappen verder te komen. Dat moest bovendien gebeuren op een beleidsterrein dat voor een heel groot deel gedecentraliseerd was. In feite lagen alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor een groot deel bij de gemeenten. Immers, onder andere door het decentraliseren van de Welzijnswet zijn heel veel van dit soort zaken op het lokale niveau terecht gekomen.

Het voordeel was wel dat ik van Binnenlandse Zaken, waar ik toen gehuisvest was, goede lijnen had met in ieder geval de grote steden. (...)

Het integrale jeugdbeleid is moeizaam verlopen, maar wij hebben geprobeerd om het beter van de grond te krijgen. Dit was lastig, omdat er in het regeerakkoord een soort dubbele opdracht zat: mijn collega, de staatssecretaris van VWS, had de opdracht op het integraal jeugdbeleid van de grond te tillen en voor mij was er het verzoek om op basis van het grotestedenbeleid meer naar de jeugd te kijken.»

De WRR constateert in zijn rapport van 2001 dat de coördinerend minister bescheiden bevoegdheden heeft. De raad merkt daarover op: «De pretentie van een centraal gecoördineerd beleid is, zo lijkt het, inmiddels «organisatorisch» ondergraven door de bescheiden bevoegdheden van de coördinator, en door de sterke tendensen van specifiek naar algemeen en vooral van centraal naar decentraal beleid.» (WRR 2001, p. 175). De belangrijkste taak van de coördinerend minister is nagaan in hoeverre de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd, beoordelen of de maatschappelijke positie van de doelgroepen extra faciliteiten rechtvaardigt, bewaken van de voortgang en samenhang en evalueren van de effectiviteit. Middelen om dat te verwezenlijken zijn politieke beleidsafstemming, voortgangsbewaking en (effecten- en evaluatie-)onderzoek. «De coördinerend bewindspersoon is kortom meer spin in het web dan dirigent» (WRR 2001, p. 179).

2.6.6 Relevante buitenlandse stedelijke ervaringen

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land mogelijk zijn voordeel kan doen.

Allereerst is deze vraag, in de eerste fase van het parlementaire onderzoek, in den brede bestudeerd. In de tweede fase van het onderzoek is hij toegespitst op het deelterrein «onderwijs». Het deelterrein «onderwijs» is als studieobject gekozen omdat dat onderwerp zich leent voor een internationale vergelijking.

Buitenlandse stedelijke ervaringen in den brede

Om te beginnen is geconstateerd dat er weinig vergelijkbare gegevens zijn over resultaten en effecten van integratiebeleid in de verschillende Europese landen. Het naast elkaar leggen en analyseren van verschillende typen beleid levert vooral informatie op over de realiteitswaarde en haalbaarheid van nieuwe beleidsvisies en -maatregelen. Nieuw beleid moet aansluiten bij de bredere maatschappelijke, politiek-juridische en culturele traditie van een land. Op die manier wordt voorkomen dat nieuw beleid verzandt wegens tegenwerkende krachten. «Een assimilatiebeleid «op z'n Frans» is bijvoorbeeld moeilijk te realiseren in een samenleving die op pluralisme gebouwd is» (zie ook Verwey-Jonker Instituut²⁴). Het Verwey-Jonker Instituut heeft van vier steden in ons omringende landen het stedelijk (integratie-)beleid bestudeerd en in twee steden gekeken naar het beleid inzake vluchtelingen en asielzoekers. Het vergelijken van de resultaten en effecten van beleid en het beoordelen van resultaten is moeilijk gebleken. De onderzoekers merken daarover dan ook op dat het nog behoorlijk wat inspanning zal vergen om meer feitelijke gegevens boven tafel te krijgen over wat wel en niet werkt (zie ook Verwey-Jonker Instituut²⁵).

Buitenlandse stedelijke ervaringen op het terrein van onderwijs

In het vervolg van het onderzoek is de vraag naar buitenlandse stedelijke ervaringen toegespitst op het terrein van onderwijs. Een belangrijke vraag die aan de orde komt, is wat de relatie is tussen de buitenlandse stedelijke ervaringen met het onderwijs en achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud, en verbetering van interetnisch samenleven. Is er sprake (geweest) van een samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid?

Het hier beschreven onderzoek is verricht door het onderzoeksbureau QA+. QA+ heeft acht projecten bestudeerd in België, Engeland en Duitsland. De in het rapport beschreven voorbeelden kunnen aanknopingspunten bieden voor zwakheden in het huidige Nederlandse beleid en zijn in die zin op te vatten als relevante stedelijke ervaringen. QA+ zegt hierover: «De behandeling van het beleid in de verschillende landen en steden en de beschreven voorbeelden geven enig inzicht in de samenhang tussen sociaal-economische en sociaal-culturele dimensies van het integratiebeleid. Het integratiebeleid wordt in de genoemde landen gekenmerkt door verschillende nationale accenten. Zo domineert in Engeland gelijkheid, bestrijding van achterstanden en non-discriminatie, terwijl in het beleid van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW) en in Essen veel aandacht wordt gegeven aan interculturele vraagstukken en beleidsdoelen. Het Vlaamse beleid staat hier tussenin. In NRW/Essen worden tevens pogingen ondernomen het moedertaal-onderwijs meer te integreren in het reguliere onderwijsaanbod. In Engeland is daarvoor nauwelijks aandacht, terwijl het Brusselse biculturele project van Foyer een uitzondering vormt in België.»

Er worden vergelijkbare problemen geconstateerd. Zo kunnen de nationale kaders van het onderwijssysteem, verzuiling, leerlingwezen en taalwetgeving belemmerend werken, maar ook voordelen opleveren bij

²⁴ TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 489 e.v.

²⁵ TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 489 e.v.

het aanpakken van de grootstedelijke problematiek van onderwijs-achterstanden. Daarnaast zijn er vele overeenkomsten in de richtingen waarin naar oplossingen wordt gezocht en de problemen die zich daarbij voordoen.

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

Beleidsmaatregelen zijn op dit terrein weinig geëvalueerd in de onderzochte landen. Over het algemeen kan op grond van het beschikbare materiaal niet gesteld worden dat een land er echt uit springt, als hét voorbeeld dat navolging verdient op het terrein van onderwijs» (QA+²⁶).

2.6.7 Citaten van hoorzittingen in de gemeenten

De Commissie heeft in vier steden openbare hoorzittingen gehouden waar de bewoners gelegenheid is geboden, hun mening te geven over integratie en het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar. Aan de hoorzittingen namen zowel allochtonen als autochtonen deel. Hieronder wordt, als illustratie van deze avonden, een bloemlezing gepresenteerd van deze gesprekken. In deel 2 van deze rapporten zijn de integrale verslagen van de hoorzittingen opgenomen.

Amsterdam

De eerste openbare hoorzitting van de Commissie vond plaats in buurtcentrum Transvaal te Amsterdam-Oost. In Amsterdam waren 44 mensen aanwezig van wie er 21 zijn gehoord. Daarnaast heeft een aantal mensen zijn visie op schrift gesteld en aan de Commissie gestuurd.

De heer **Mehraz** (is van Marokkaanse afkomst kwam in 1975 naar Nederland als gezinshereniger): *«De eerste vraag is of wij ouders of slachtoffers zijn als Marokkaanse gemeenschap. Als wij ouders zijn: hoe komt dat? Als wij slachtoffers zijn: hoe komt dat? Heeft Nederland gefaald met het integratiebeleid, terwijl in de jaren zeventig Antillianen en Surinamers ook heel veel problemen hadden? Wij weten dat wij van onze vaders leren. Wij wisten natuurlijk ook dat de oudere Marokkanen, ouders van de eerste generatie, hier in de jaren zestig kwamen om te werken voor thuis en daarna zouden teruggaan. Je kunt je voorstellen dat er weinig of niets is gedaan aan taal- en integratiebeleid.»*

²⁶ TK 2003-2004, 28 689, nr. 13, p. 3 e.v.

Mevrouw **Köksal** (bestuurslid bij Milli Görüs, Vrouwenfederatie Noord Nederland): «Onze organisatie heeft als doel de integratie, emancipatie, participatie en de prestaties van haar leden binnen de Nederlandse samenleving te bevorderen. Om dit doel te kunnen realiseren, moet er uiteraard rekening worden gehouden met enerzijds de culturele en religieuze achtergronden van de leden, en anderzijds met ontwikkelingen in de maatschappij. Het is goed haalbaar dat moslimvrouwen zonder identiteitsverlies zelfstandig gaan functioneren in de Nederlandse maatschappij. Dit vergt echter wel inspanning en inzicht: er moet een evenwicht worden gevonden tussen de eigen culturele, religieuze normen en waarden en die van de Nederlandse samenleving. Onderzoeken wijzen uit dat veel moslimvrouwen problemen ondervinden bij integratie in de Nederlandse samenleving. Die problemen vloeien voort uit het feit dat veel moslimvrouwen nauwelijks op de hoogte zijn van de voorzieningen, mogelijkheden en ontwikkelingen binnen deze maatschappij, hetgeen hun volledig zelfstandig functioneren binnen deze maatschappij belemmert.»

De heer **Leider** (afkomstig uit Suriname): «Wat ik wil zeggen over integratie ... Wat is integratie? Is het wederzijds? Welke macht heeft beslist dat anderen moeten integreren? Kun je mensen niet gewoon accepteren en respecteren zoals de Bijbel voorschrijft volgens de Tien Geboden: bouwen en werken aan een goede samenleving met elkaar? De politiek staat te ver van de ambtenaren die het werk moeten doen. Willen zij dat wel? (...) Is het respectvol als een wethouder het over «kutjongeren» heeft, ook hun afkomst daarbij over één kam scheert en er toch met een pardon van afkomt? Politici die liegen, zorgen ook niet voor integratie, maar voor wantrouwen. Nee, zij zorgen voor achterdocht, en hopelijk in de toekomst niet voor rassenrellen. (...) Integratie is ook niet werkgevers dwingen om minderheden in dienst te nemen en te registreren, dat scheidt onwil en problemen op de werkvloer. (...) Het belangrijkste is dat wij tot de orde van de dag overgaan en stoppen met elkaar in hokjes te duwen.»

De heer **Sipkes** (verbonden aan de Stichting Maroc.nl): «Het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar is mislukt te noemen als wij het door de maakbaarheidsbril bekijken. De werkelijke integratie, dus niet het beleid, is de afgelopen dertig jaar helemaal niet zo slecht gelopen. De nieuwe Nederlanders van de tweede generatie doen het voor het overgrote deel op school onverwacht goed en zijn ook nog behoorlijk gemotiveerd om zich een maatschappelijk zinvol bestaan te verwerven. Er bestaan wel degelijk uitwassen, die zeker aangepakt dienen te worden, maar die waren er voorheen met de Chinezen en Surinamers ook.»

De heer **El Mahraoui** (woont sinds 38 jaar in Amsterdam en is 30 jaar actief in de Watergraafsmeer):

«Ik denk dat het eerste wat wij eigenlijk moeten doen, is dat wij met elkaar kunnen leven, dat wij respect voor iedereen hebben, dat wij hand op hand doen en dat wij misverstanden tussen mensen bestrijden. Momenteel gaat in Nederland de gezondheid steeds achteruit, de werkgelegenheid gaat achteruit, de jongeren komen tegenwoordig niet aan een baan en de ouderen helemaal niet, want die zijn helemaal versleten. Die mensen zijn buitengesloten. Zij kunnen de taal niet goed spreken, met de dokter kunnen zij niet goed spreken over hun gezondheid en hun leven. (...)

Het is jammer dat ik maar drie minuten heb, drie minuten is te weinig. Wij willen graag dat de Tweede Kamer deze mensen steunt, een ander beleid voert en de mensen zal helpen, zij moeten gewoon de taal beheersen. Anders staan zij echt buiten de wereld en zijn ze aan alle kanten opgesloten.»

De heer **Bouzrou** : *«Ik zie integratie op dit moment als bijna onmogelijk. Door het gemeentelijk beleid misschien, of het beleid van de overheid in het algemeen. In het bijzonder het huisvestingsbeleid, onderwijsbeleid en migratiebeleid dat ik verkeerd beleid noem, waardoor migratie onmogelijk is. Er is een concentratie van groepen in de wijken die omgaan met hun eigen groepen, die zitten daar vast. Hun kinderen gaan naar basisscholen, en komen niet in contact met de rest van de Nederlanders. Hoe leren die mensen de Nederlandse normen en waarden? Ik vind dat je mensen naar het front stuurt zonder wapens.*

Die mensen kunnen niet weg, zij zijn aangewezen op die wijken omdat zij een laag inkomen hebben. Zij mogen niet gaan wonen in andere buurten, waar zij normen en waarden leren van mensen uit andere milieus. De kinderen die op zwarte scholen zitten, zijn de kinderen van de kansarmen; zij zitten bij elkaar en kunnen niet van elkaar leren. Het migratiebeleid van de geïmporteerde bruiden is een probleem. Zij kennen de Nederlandse manier van opvoeden niet. Ik heb daarmee persoonlijk ervaring, ik heb zelf een geïmporteerde bruid. Zij zei een keer tegen mij «ons huwelijk is fout». Zij probeert haar kind de taal te leren met een kleine woordenschat. Zij zegt dat dit drempels zijn om haar kinderen op te voeden, dat geeft de vrouw zelf toe.

Ik zie drie problemen: spreiden van de mensen, bestrijden van de zwarte scholen, beperken van de migratie, dan komt er misschien wat van de integratie terecht.»

Mevrouw **Shokat** (is vluchteling uit Iran, woont bijna zeven jaar hier): «In Iran ben ik afgestudeerd en ik heb 23 jaar gewerkt als boekhouder in een baan met een hoge positie. Ik heb een opleiding in Engeland gevolgd, maar ik was altijd geïnteresseerd in poëzie. Dertig jaar geleden begon ik poëzie te schrijven. Sinds vijf jaar woon ik in Amsterdam, heb ik de Nederlandse taal geleerd en ben ik begonnen poëzie in de Nederlandse taal te schrijven. Ik ben samen met een ander gaan schrijven. Ik heb in eigen beheer twee bundels in de Nederlandse taal gemaakt en ook twee in de Perzische taal. (...)

Wat is de weg? De taal is nooit voldoende en er is niet genoeg werk in Nederland voor allochtonen. De leeftijd is een grote belemmering. Vanaf 37 jaar is het heel moeilijk voor allochtonen om een opleiding te volgen en werk te vinden. Deze sfeer heerst alleen in de Nederlandse maatschappij, niet in de buitenlandse of Amerikaanse. Wat gaat de regering hier doen? (...) Ten slotte wil ik, als ik tijd heb, een gedicht van mij voordragen Het heet «Vaak».

Vaak heb ik gehoord dat ik dit of dat niet kan doen, vaak heb ik gehoord.

Vaak heb ik gehoord dat het te vroeg of te laat is, vaak heb ik gehoord.

Vaak heb ik gehoord: «misschien», «sorry», «nee», «onmogelijk»,

vaak heb ik gehoord.

Vaak heb ik gehoord: «nooit», «helaas», «het spijt mij»,

vaak heb ik gehoord.

Ben ik gestopt, teleurgesteld, in de put?

«Nooit», «nee», «sorry», «onmogelijk» zijn magische woorden die mij oproepen mijn kracht te tonen.

Helaas is hun denken zo beperkt,
het spijt mij dat hun visie ontbreekt.»

(...)

De **Commissie**: «U bent goed opgeleid en u zegt: in Nederland zijn er allerlei obstakels, de taal blijft lastig, het werk, de leeftijd. Heeft het er misschien ook mee te maken dat Nederland een beetje ouderwets is als het gaat om vrouwen op de arbeidsmarkt, of met op latere leeftijd op de arbeidsmarkt komen, dat het moeilijk is om daar tussen te komen?»

Mevrouw **Shokat**: «Ja, het is moeilijk om ertussen te komen. Er zijn ook arbeidsproblemen.»

De **Commissie**: «Wat u voorstelt, is dat u werk zou hebben en daardoor de taal leert en daarbij een taal cursus doet, die combinatie.»

Mevrouw **Shokat**: «Ja, precies.»

De **Commissie**: «Maar als u geen werk heeft, kunt u ook de taal niet goed leren, dat is wat u wilt zeggen?»

Mevrouw **Shokat**: «Het heeft iets te maken met cultuur. Ik ga de Nederlandse cultuur leren, ja. Hoe kan ik dat doen? Op welke manier kan ik Nederlandse mensen tegenkomen, hoe kan ik vrienden maken? Door de samenleving kan ik leren! Ik kan het niet alleen.»

Tilburg

In Tilburg vond de hoorzitting plaats in wijkcentrum de Ypelaer in een multiculturele wijk. Er waren 61 bewoners aanwezig, van wie 25 het woord hebben gevoerd. Van een klein aantal mensen zijn citaten hieronder opgenomen.

De heer **Pekdemir**: «Voorzitter. Het maken van keuzes symboliseert het integratiebeleid eigenlijk heel mooi. Zijn er in de afgelopen dertig jaar keuzes gemaakt? Voor welke keuzes zijn de nieuwkomers gesteld? Is het integratieproces niet iets wat alleen op papier heeft bestaan? Was de volgende nota er niet al voordat de inkt van de vorige droog was? Is daardoor niet alleen maar tussen de oren van de beleidsmakers een begrip ontstaan van wat integratiebeleid inhoudt en wat de nieuwkomers zouden moeten doen, in plaats van dat zij bekeken wat er daadwerkelijk moest worden gedaan, namelijk investeren in taalonderwijs en arbeidsparticipatie? Zijn er geen oneigenlijke papieren discussies gevoerd met populistische uitspraken dat er taalcursussen moesten worden gevolgd en dat er anders op uitkeringen etc. gekort zou worden, terwijl er heel veel mensen op de wachtlijsten stonden die ernaar hunkerden om in het nieuwe land Nederland de taal te leren en aan de slag te gaan? En geldt hetzelfde niet voor de arbeidsmarkt, waren er geen mensen die aan de slag wilden, maar dat niet konden omdat de beleidsmakers niet de omslag konden maken van zorgdenken naar marktdenken?

Deze vragen lijken open deuren, het lijkt te gaan om zaken die de commissie al uitentreuren besproken heeft, maar volgens mij zijn dit toch vragen waarop wij nog steeds geen antwoord hebben gekregen.

(...) De arbeidsmarkt is volgens mij de enige sleutel voor het daadwerkelijk bevorderen van integratie. Zodra je aan het arbeidsproces deelneemt, ben je in staat om de taal te leren, kun je met je collega's van andere culturen omgaan. Zo ontstaat er begrip voor elkaar en kun je stijgen op de sociale ladder.»

Mevrouw **Pocornie** (werkt met Somalische mensen): «Ik vind het heel belangrijk om tijd uit te trekken voor nieuwkomers. Als je dat doet en de mensen goed begeleidt, kunnen zij de aansluiting maken waarover steeds gesproken wordt. Maar er is eigenlijk nergens tijd voor, want iedereen moet een target bereiken en er zijn allerlei beperkingen waarmee je rekening moet houden.

(...) Er is echt tijd voor nodig om aansluiting te kunnen krijgen. Als je uit den vreemde komt, lukt dat niet in een jaar, daar is tijd voor nodig.

(...) Er verdwijnen mensen achter hun voordeur en eigenlijk heeft niemand in de gaten wat daar gebeurt. De mensen moeten zelf maar zien uit te vissen welke mogelijkheden er in hun wijk zijn en hoe zij daarvan gebruik kunnen maken. Dat proberen zij onderling te weten te komen, maar als iedereen nieuw is, kom je op die manieren nergens en blijf je in een cirkeltje ronddraaien.

(...). De taal spreken is één ding, maar echt weten wat er gebruikelijk is in je woonomgeving is een heel ander verhaal. Dat leer je niet op een taalcursus, dat moet je in de praktijk leren.»

De heer **Kools** (opbouwwerker): «Je kunt vaststellen dat er een groep is die niet integreert en niet deelneemt aan allerlei activiteiten in de samenleving. Dat geeft wel meteen een probleem. Volgens mij bestaat er geen gemeenschappelijke definitie van integratie, iedereen verstaat er iets anders onder. Het gevolg hiervan is dat er ook geen gemeenschappelijk idee is over wat wij samen willen bereiken. Het schip is dus stuurloos. (...) maar verder moet je de mensen duidelijk maken wat je van hen verwacht, maar dan niet in de zin van «je moet in drie maanden de taal leren», want de een redt dat prima, maar de ander doet er misschien drie, vier jaar over, zoals mijn collega al aangaf. Maar je moet wel toetsen of de mensen de wil, de motivatie hebben om gestelde doelen te bereiken. Dat lijkt mij heel belangrijk. (...) er wordt geen lering getrokken uit de dingen die goed zijn gegaan. (...) Er wordt aan hen gevraagd om bij conflicten te bemiddelen. Dat zijn in Tilburg-West een heleboel allochtone inwoners, en het werkt fantastisch. Verder hebben vele allochtonen, maar ook «witte» Nederlanders heel veel behoefte aan informatie. Daarvoor hebben wij een informatiewinkel opgezet die heel goed blijkt te werken. (...) Maar er zijn elke dag ook twintig buurtgidsen op pad om nieuwe bewoners te bezoeken en hun een informatiepakketje over de wijk aan te bieden. (...) Wij hebben ook een drietal steunpunten opgericht, een Somalisch, een Turks en een Marokkaans steunpunt. Daar werken mensen uit de doelgroep en vervolgens proberen wij de mensen uit zo'n groep met elkaar en met mensen uit andere groepen in contact te brengen. Daar gaat het tenslotte om, de mensen hebben gewoon vaardigheden nodig om samen dingen te doen. In een heleboel wijken van Tilburg hebben de mensen deze vaardigheden wel, maar er zijn ook wijken waar dit niet zo is. En het heeft niets met allochtoon en autochtoon te maken, het is gewoon een klassenprobleem. (...) Als mensen de hele dag niets te doen hebben, ontstaan er problemen.»

De heer **Van Erve** (wijkagent): «Ik heb wel eens aan allochtone mensen gevraagd in hoeverre zij zouden willen integreren. Heel vaak hoorde ik dan dat men niet wil integreren. In sommige allochtone gezinnen spreekt een kind perfect Nederlands, volgt het een HBO-opleiding, heeft prima papieren en krijgt een goede baan. Maar als zo'n kind met een autochtoon wil trouwen, ontstaan er problemen. Het kan niet vanwege het geloof of de cultuur.»

Mevrouw **Scholte** (wijkagente): «Ik hoor van mensen dat zij graag willen integreren en dat zij er ook hun best voor doen, maar dat zij in veel gevallen op onbegrip bij andere bewoners stuiten. (...) er is ook wel enige frustratie. (...) Maar ik heb niet de indruk dat ik veel voor deze mensen kan betekenen, omdat de problemen te complex zijn. (...) Sociale problemen, woonproblemen, opvoedingsproblemen, problemen op en rondom scholen en financiële problemen.»

De heer **Yilmaz** (voorzitter van de Turks-islamitische culturele vereniging): *«Ik denk dat bij integratie net als in een huwelijk de liefde van beide kanten moet komen.
(...) Het gaat er in essentie om dat de bevolkingsgroepen in Nederland elkaar nooit als gelijken en met wederzijds respect hebben willen bezien.
(...) En wat is integratie? Ben ik geïntegreerd, zoals ik er nu uitzie? En zijn vrouwen met hoofddoeken niet geïntegreerd? Ik denk dat het veel verstandiger is om ons met andere zaken bezig te houden. Het gaat om het daadwerkelijke samenspel van mensen met gelijke kansen die elkaar recht in de ogen kunnen kijken. Is bijvoorbeeld het aanbieden van onderwijs in eigen taal en cultuur het scheppen van gelijke kansen? Nee, want je haalt een kind met een achterstand weg uit de groep om het een nog grotere achterstand te laten oplopen.
(...) Wij moeten gelijke kansen hebben, met name in het onderwijs en bij de werkgelegenheid.
(...) Bij de opening (van zijn islamitisch centrum), afgelopen zondag, waren er op een gegeven moment meer dan 90% autochtone Nederlanders. Ik vond het schitterend, dat is de wisselwerking die wij moeten bewerkstelligen.»*

Mevrouw **Wilthagen** (docente MBO): *«Ik wil eigenlijk maar één ding kwijt: ik vind het als autochtoon heel erg moeilijk om met zoveel verschillende culturen om te gaan.»*

De **Commissie**: *«De liefde van twee kanten is dus wel lastig met zoveel culturen.»*

Mevrouw **Wilthagen**: *«Dat is soms heel lastig, ja. Het is als docente niet fijn om via de e-mail te vernemen dat iemand je er wel als vrouw bij wil hebben. En het is voor mij ook niet fijn om te horen dat iemand geen les wil hebben van een vrouwelijke docent, maar het zijn wel dingen die ik in de praktijk meemaak. Ik vind dat er na alles wat er tot nu toe gezegd is, ook eens aandacht moet worden besteed aan de andere kant, dat het ontzettend veel druk met zich mee kan brengen als je op deze manier moet functioneren.»*

De heer **Richelieu** (vrijwilliger voor het bouwen aan de multiculturele samenleving): *«Alle subsidie die bedoeld was om de integratie van autochtonen en allochtonen te bevorderen, is door de jaren heen versnipperd. Daardoor is onzichtbaar gebleven hoe het geld besteed is en of het wel aan integratie besteed is.
(...) Het staat vast dat de media een grote invloed hebben op de beeldvorming rondom de multiculturele samenleving en integratievraagstukken. Helaas is die tot nu toe in veel gevallen negatief gebleken.
(...) Werk en inkomen behoren tot de basisbehoeften van ieder mens. De overheid heeft de wet Samen geïmplementeerd, maar zij heeft nagelaten om te controleren of deze wet ook daadwerkelijk wordt toegepast. Daardoor heeft de wet nooit gewerkt. De werkloosheid onder allochtonen is hoog gebleven. Goed gediplomeerde allochtone jongeren komen heel moeilijk aan de bak en zij raken gedemotiveerd.»*

De heer **Reda** (student van Marokkaanse afkomst): *«Ik probeer zelf een balans te vinden tussen mijn identiteit en de Nederlandse «normen en waarden», maar ik vind dat de mensen mij toch niet helemaal geaccepteerd hebben.»*

De heer **Van Puijenbroek** (spreekt namens het bestuur van de Tilburgse afdeling van de Jonge Fortuynisten, de officiële jongerenpartij van de LPF): *«Ik heb vanavond meermalen de vraag gehoord wat integratie is. Ik heb daar een heel simpel antwoord op: integratie is meedoen in de publieke sector. Wat iemand thuis doet, interesseert me niet. Wil je daar het suikerfeest vieren? Goed. Bid je naar Mekka of naar Jeruzalem? Dat maakt mij niet uit, als je maar meedoet in de publieke sector.*

Ik hoor ook heel vaak dat de Nederlander de hand moet uitsteken. Mijn visie is: de allochtoon komt hier in Nederland en hij wordt hier als gast verwelkomd; als ik als gast naar een hotel ga, pas ik me aan aan het huisreglement van dat hotel, niet omgekeerd.

(...) Daar (in Turkije) is het zelfs verboden om op scholen en in openbare ruimten een hoofddoek te dragen. Waarom geldt dit in Nederland niet? Waarom wordt dit ons opgedrongen? Ik wil best iets accepteren, maar daar mag het ook niet.

(...) Als je in Nederland bent, is je taal Nederlands en dient er dus les gegeven te worden in het Nederlands. Pas als de taal goed aangeleerd is, kun je meedraaien in onze samenleving. Beheersing van het Nederlands is dus essentieel.»

Mevrouw **Broes** (huisarts): *«Ik heb in mijn praktijk te maken met 31 nationaliteiten. Ik zie heel veel problemen, ik zou er elke dag een boek over kunnen schrijven. Veel van die problemen zijn vrijwel onoplosbaar. (...) U heeft er geen idee van hoeveel tijd het ons kost en hoe moeilijk het is om een huisartsenpraktijk in dit soort wijken draaiende te houden.»*

Mevrouw **Hakken** (huisvrouw): *«Er is in Noord ooit een enquête gehouden; het eerste wat daaruit naar voren kwam, is dat er een spreidingsbeleid nodig is. Onze wijk bestaat voor 40% uit Nederlanders en voor 60% uit medelanders en onze wijk vergrijsst. Als die vergrijzende bevolking 34 verschillende nationaliteiten telt, moet iemand mij maar eens vertellen hoe de mensen moeten integreren. Mensen met kinderen die nog naar school gaan, hebben meer mogelijkheden, maar oudere mensen lukt het niet meer.»*

De heer **Hoessein**: «Volgens de meeste Somaliërs worden allochtonen te veel door Nederland bemoederd. Allochtonen worden als kleuters bij de hand genomen, van een op gelijkwaardigheid en wederzijdse belangstelling gebaseerde dialoog, gericht op zelfredzaamheid en zelfontplooiing is helemaal geen sprake. Somaliërs zijn na hun vlucht uit het land van herkomst dankbaar voor hun toelating en voor hun eerste opvang, net als voor de gratis rechtshulp. Maar alleen veiligheid en een onderkomen vormen geen basis voor de rest van hun leven. Zij vinden dat zij afhankelijk worden gemaakt van een sociale uitkering, omdat hun eigen verantwoordelijkheid en hun mogelijkheden om zelf initiatieven te nemen, worden beperkt door een bemoederende Nederlandse overheid of door lokale instanties.

(...) De meerderheid van de Somalische Nederlanders, mensen die hier soms al tientallen jaren woonachtig zijn, vragen zich af of het huidige beleid wel geschikt is om integratie te bewerkstelligen en of er wel voldoende oog is voor de diversiteit van de problemen van allochtonen. Men vraagt zich af of dit soort integratie- en allochtonenbeleid niet juist de tweedeling versterkt.

(...) Nederland is in theorie een tolerant land, maar voor actief burgerschap met integratie is meer nodig dan het opleggen van integratiebeleid. Aan beide kanten is inspanningen en acceptatie nodig. De mensen die in de Somalische gemeenschap een voorbeeldfunctie kunnen vervullen, zijn door de ontwikkelingen in het Nederlandse integratiebeleid allang vertrokken.»

Mevrouw **Versnel**: «Er is nog steeds een «witte muur»; laten wij ons ervan bewust zijn dat die er is en dat mensen daartegen aanknallen. Dit verschijnsel is sterker geworden sinds 11 september, toen er van alles over moslims werd uitgestort. Dat heeft heel veel mensen gekwetst; mensen die heel goed geïntegreerd zijn in onze samenleving, zijn erdoor verbitterd geraakt. Wat je ook doet, je wordt toch nog steeds als een allochtoon gezien; er wordt je telkens weer ingepeperd dat je er toch niet bij hoort, dat je anders bent, zo zegt men.»

De heer **Henskens** (jongerenwerker): «Waar zit het probleem? Niet zozeer in de kloof tussen allochtoon en autochtoon, maar in de kloof tussen de culturen en de generaties. De allochtonen van de eerste generatie zijn niet ingeburgerd, die van de tweede en de derde wel. Daardoor gaat het fout.

(...) De Nederlandse maatschappij is één groot Mekka voor die jongens. Op dat moment gaat het fout; de jongeren ontsporen, zij kunnen niet met die cultuurverschillen omgaan. De jongere generatie integreert wel.

(...) Maar juist de oude generatie klit bij elkaar, de ouderen willen niet integreren.»

Rotterdam

In Rotterdam vond de hoorzitting plaats in activiteitscentrum De Wielewaal. Er waren 71 bewoners aanwezig, van wie 30 het woord hebben gevoerd. Van een klein aantal mensen zijn citaten hieronder opgenomen.

Mevrouw **Van de Zwaard** (wijkbewoonster, onderzoekster):

«Ik heb drie punten, ten eerste het vele geld dat aan integratie is uitgegeven. Ik heb mij afgevraagd waaraan dat is uitgegeven, in ieder geval aan dat wat wij in Rotterdam de «projectencarrousel» noemen. Eigenlijk kun je beter zeggen «projectenplaaq». Het integratiebeleid heeft voor een heel groot deel bestaan uit losse en tijdelijk projectjes, waarvoor in zeer korte tijd mensen moesten worden gezocht die daarmee iets moesten doen. Dat betekende iets voor de kwaliteit van die projecten. Tegen de tijd dat de mensen waren ingewerkt en een beetje een idee hadden waar het over ging, was het project weer afgelopen. Daarbij kwamen zeer vele reorganisaties van politie, woningcorporatie en dat soort zaken, en ministers en wethouders die steeds weer hun eigen daad willen stellen, waarvoor zij projecten subsidiëren omdat zij ook iets gedaan moeten hebben, zoals het project Opstap, een moederproject waarin voordat het echt goed was geëvalueerd 12 miljoen euro is gestoken. Voortdurend waren er dat soort zaken.»

Mevrouw **Moudnib** (student Erasmus Universiteit): *«Afgezien van de onderwijsbegeleiding van allochtonen waardoor de afgestudeerde zijn diploma kan halen, is het scheppen van kansen op de arbeidsmarkt fundamenteel. Na het behalen van het diploma komen veel afgestudeerden van school en constateren zij dat het fel begeerde papiertje hen nog geen recht geeft op sociaal-culturele participatie. Het is schrijnend te moeten constateren dat er nota bene bij de overheid geen sprake is van een evenredige afspiegeling in het ambtenarenkorps. Het is duidelijk dat de overheid de minderheden gewoon niet vertrouwt in hoge posities. (...) Tot slot roep ik de staat, de politiek, de media en de mensen op, nu eens op te houden met het criminaliseren van de minderheden, Marokkanen en de islam. Wij hebben meer dan genoeg van de uitsluiting, verdachtmakingen, beschimpingen en beledigingen die wij dagelijks moeten ondergaan.»*

De heer **Issaouti** (30 jaar, Nederlandse islamitische burger): *«Als jonge puber hield ik nog vast aan het romantische beeld dat men in de beschaafde landen van de Westerse wereld de medemens accepteert, ongeacht ras, religie of overtuiging. Nu, als jong-volwassene, zie ik een heel ander beeld van diezelfde beschaafde Nederlandse maatschappij. Mijn moeder woont al sinds 1973 in Nederland. Wanneer zij op straat loopt, wordt zij bespuwd en regelmatig uitgescholden voor terroriste. O ja, zij loopt met een hoofddoekje. (...) Toch word je duidelijk gemaakt dat je misschien wel de Nederlandse nationaliteit bezit, maar omdat je een hoofddoek draagt, omdat je elke vrijdag naar de moskee gaat, omdat je kinderen onderwijs volgen op een islamitische school, ben je achterlijk en maak je niet echt onderdeel uit van de Nederlandse maatschappij. (...) Je bent bang dat je dan zult zien dat wanneer je dat neggouden verflaagje van jouw o zo perfecte dominante Nederlandse cultuur wegkrast, je dan wel een roestlaag zult vinden. Een roestlaag van intolerantie, een roestlaag van onverdraagzaamheid, een roestlaag van egoïsme en een roestlaag van verloedering, bekrompenheid en hypocrisie. (...) Mijn identiteit wegpesten lukt toch niet.»*

Mevrouw **Elmaataoui**: «Ik ben 24 jaar en ik woon in Rotterdam. Het probleem van de integratie blijkt volgens het Verwey-Jonker Instituut te liggen bij de autochtonen. Ik sluit mij hierbij aan omdat mijns inziens integratie in twee richtingen werkt. (...) Voor mij is de integratie gelukt. De acceptatie is niet gelukt. Ik zie dat eerder als een probleem van de autochtonen dan van de allochtonen .(...) Ik vind dat de minderheden het over het algemeen heel goed hebben gedaan. Meer dan 85 procent van de Marokkaanse gemeenschap doet het goed in Nederland, maar daar hoor je nooit wat over. Ik vind nu zelf dat ik veel beter in de samenleving ben geïntegreerd dan een Nederlander in de multiculturele samenleving. Eigenlijk zijn de meeste minderheden heel goed geïntegreerd.»

De heer **Achamrouk** (namens de Arabisch Europese Liga Nederland): «Het belangrijkste manco in het integratiebeleid is de geringe aandacht die de autochtonen hebben gekregen. Integratie kan niet alleen maar van één kant komen, van de minderheden, maar moet ook komen van de autochtone Nederlanders die ook mee moeten integreren. Wij willen onze eigen identiteit behouden en niet bekneld raken tussen twee culturen. Tot slot roepen wij de staat, de politiek, de media en de mensen op, op te houden met de criminalisering van minderheden, Marokkanen, moslims en de islam.»

Mevrouw **Notenboom** (gemeenteambtenaar en gastconservator verbonden aan een museum in Delft): «(...) dat je er een begin mee moet maken de nieuwkomers de kans te geven Nederlands te leren. Dat doe je niet door alle folders, die overal in elke gemeente-instelling liggen, in allerlei talen te vertalen. Dat maakt het voor die mensen makkelijk om zoiets in hun eigen taal te lezen, maar je geeft die mensen daardoor ook het handvat «o, ze doen het in onze taal, dus ik hoef die andere taal niet te leren». Vervolgens moet je niet na dertig jaar gaan zeuren dat die mensen in Nederland de taal niet machtig zijn.»

De heer **Bouimj** (voormalig gemeenteambtenaar): «Ik denk dat het bekend is dat laatst in het nieuws kwam dat migranten inburgeringsdiploma's krijgen terwijl zij nooit op school zijn geweest. Het is de moeite waard om dit uit te zoeken. (...) Ik vind ook dat je, als je het over inburgering hebt, dan niet alleen over de Nederlandse taal en maatschappelijk oriëntatie moet praten. Heel veel mensen zijn gewoon zwarte Nederlanders, geen burgers.»

De heer **Khalifi**: «(...) Ik vind enerzijds dat de integratie van de meeste allochtonen niet is mislukt. De tweede generatie allochtonen zijn mondige volwaardige deelnemers in deze maatschappij en vertonen hierin steeds meer een stijgende lijn. Anderzijds vind ik dat het zogenaamde integratiebeleid is mislukt. Het integratiebeleid bestond niet voor onze ouders, want zij waren toch maar arbeiders die terug zouden keren. Dus is er niets geïnvesteerd in scholing of in verbetering van de maatschappelijke positie van deze mensen. De politiek komt nu ineens met inburgeringscursussen voor oudkomers, onze ouders. Is dat niet mosterd na de maaltijd, 35 jaar na dato? Welk voordeel heeft mijn vader van 62 jaar daarbij? Niks.»

Mevrouw **Dakika**: «Ik ben in Rotterdam geboren en getogen. (...) De integratie is dus mislukt in die zin dat de overheid geen maatregelen heeft genomen om de autochtone bevolking te stimuleren de minderheid te accepteren met zijn eigen cultuur, normen en waarden.»

De heer **Alaeldin**: «Ik woon 25 jaar in Nederland, ben getrouwd met een Nederlandse vrouw en heb prachtige kinderen. Iedereen zit overal, je kunt niemand meer wegsturen, er zit een nieuwe dynamiek in de lucht. Je moet mondiaal zijn. Meer niet.»

Mevrouw **Brocaar**: «Wij zijn het allemaal met elkaar eens dat scholing kansen biedt en dat dat moet zijn waarmee wij moeten beginnen. Wij zijn alle drie gesubsidieerde medewerkers met een lage opleiding. Wij kwamen het project «verborgen talenten» tegen, ik weet niet of u daar wel eens van hebt gehoord. Dat was dus echt wat wij nodig hadden, want verborgen talenten zijn wij zeker. Het wil dus niet zeggen dat ik niet de juiste scholing heb gevolgd, door welke omstandigheid dan ook, omdat ik geen talenten heb. Ik heb wel degelijk talenten. Ik ben een moeder en ik werk heel hard. Ik heb heel veel ervaring opgedaan en ik ben scholing gaan volgen. Ik heb in één jaar tijd een vierjarige mbo-4 opleiding gedaan en ik ben doorgestroomd naar het hbo. Deze dames hier naast mij ook. De ene dame heeft in één jaar tijd twee mbo-4 diploma's gehaald. Dat de zogenaamde minderhedenvrouwen niet kunnen presteren, wil ik dus echt nooit meer horen. Een heel grote groep dames is nu doorgestroomd naar het tweede jaar van de pabo, en ik hoop echt dat dit project doorgaat; het is echt nodig. Deze vrouwen en mannen ook hebben verborgen talenten.»

De heer **Bakkar**: «Wat kan ik eigenlijk vertellen over integratie? Ik kan u niet zeggen wat wordt bedoeld met integratie. Ben ik nu geïntegreerd of niet? Hebben jullie criteria voor integratie? Zijn er eigenlijk meetbare zaken waaraan ik kan merken of ik wel dan niet ben geïntegreerd? Ik heb er echt een probleem mee. Echt waar, het is echt een probleem. Ik ben een moslim. Ben ik wel goed geïntegreerd? Als ik mijn baard laat staan, ben ik dan wel geïntegreerd? Dat is echt mijn probleem hoor!
Hoe meet je dat? Hoe weet je dat iemand geïntegreerd is? Dat weet ik nog steeds niet. Zijn er wenken voor? Is het de manier waarop iemand zich kleedt, is het of iemand wel of geen werk heeft, wel of niet de taal kan spreken? Als ik een succesvolle Engelsman hier in Nederland ben, ben ik dan wel goed geïntegreerd? Definieer eerst wat integratie is en ga dan onderzoeken of men wel of niet geïntegreerd is.»

De heer **Van Hien**: «Ik ben Indisch Nederlander, geboren in Indonesië en opgegroeid in Nederland. Wij, Indische Nederlanders, zijn het voorbeeld van geslaagde integratie in de ogen van de Nederlanders. Gemakshalve heeft de Nederlandse regering hier altijd naar verwezen. De Nederlandse regering heeft vergeten dat hier geen sprake is van integratie, maar van assimilatie. Drieënhalve eeuw verdeel- en heerspolitiek van de Nederlandse staat heeft zijn vruchten afgeworpen in een totale assimilatie van ons in de autochtone Nederlandse meerderheid.

Later studeerde ik Indonesische taal en cultuur. Hierdoor verbeterde mijn relatie met mijn ouders, eindelijk kon ik hen begrijpen. Ik beheers nu mijn eigen taal, het Indonesisch, en ik heb inzicht in mijn eigen cultuur. Ik nam mijn geloof, de islam, aan en ik ben mij bewust van mijn eigen normen en waarden. Pas nu weet ik wat het is om een Indische moslim te zijn en is mijn identiteit gevormd.»

Mevrouw **Aissati**: «De politiek zegt: «integratie is om ons te helpen en te stimuleren». Ik kan u vertellen dat ik door uitgesproken witte mensen alleen maar ben tegengewerkt omdat zij vooroordelen hebben over de gelovigen van de islam, die door de media als terroristen worden gezien. Ik denk dat ik heel veel van mijzelf moet wegcijferen als Marokkaan, omdat ik mij moet assimileren. Maar ik zeg: laten wij eerlijk beginnen met de autochtonen te integreren en dan bedoel ik, leer ze wat over de islam en de cultuur van de mensen. Ik kan u vertellen dat ik zeer teleurgesteld ben in de Nederlandse samenleving. Ik hoop dat men in gaat zien dat wij niet zullen weggaan. Dus leer met ons omgaan en verdiep je eens in onze cultuur. Open je ogen, want wij zullen de wereld veroveren.»

Deventer

In Deventer vond de hoorzitting plaats in het Regionaal Opleidings Centrum (ROC) Aventus. Er waren 54 bewoners aanwezig, van wie achttien het woord hebben gevoerd. Van een klein aantal mensen zijn citaten hieronder opgenomen.

De heer **Oguray** (Voetbalvereniging Turkse Kracht Deventer): «Ik ben in 1965 met mijn ouders naar Nederland gekomen. Onze familie was een van de eerste in dit land. Mijn vader heeft bij Thomassen & Drijver gewerkt. Dat was een bedrijf dat voor Deventer en zijn medewerkers een beleid voerde dat niet alleen op werk was gericht, maar ook op welzijn en onderwijs. Wij hebben drie tot vier maanden lang een heel goede teaching gekregen. Dag en nacht kregen wij thuis Nederlandse les van iemand die door het bedrijf werd gestuurd. Daarvoor ben ik het nog steeds dankbaar, want daardoor kon ik de Nederlandse taal heel snel leren.

Als wij spreken over het wel en wee van het integratiebeleid, kan ik u het volgende zeggen. Er zijn heel veel goede dingen gebeurd.

(...) Maar gezien het proces waarin wij terecht zijn gekomen, is het op diverse vlakken naar behoren gelukt. Dat wat niet is gelukt, moeten wij gezamenlijk verbeteren.

(...) Ik ben voorzitter van voetbalvereniging Turkse Kracht. Wij zijn bezig door middel van het sporten de integratie te bevorderen.

(...) Wij hebben een achtergrond met onze eigen waarden en normen. Waar kunnen wij die met elkaar tot uiting brengen? Met elkaar kunnen wij dat op ons complex, in ons clubhuis, realiseren.»

De heer **Hanekamp**: «Het gaat om een groep van allochtonen en Nederlanders. Wij komen gewoon in een café bij elkaar en spreken daar basisnederlands met elkaar om de taalachterstand op die manier wat te overbruggen. Ik heb het project «Babbelavond Nederlandse Taal» genoemd. Op deze manier brengen wij op heel eenvoudige wijze groepen mensen bij elkaar die daardoor wat meer met het Nederlands kunnen doen. Het is dus een kwestie van leren van elkaar.»

De heer **Rompas**: «Mijn etnisch verleden ligt in Indonesië. Mijn etnische achtergrond is Malinees, Atjeh. In 1966 ben ik met mijn ouders naar Nederland gekomen. In Indonesië hebben wij de Hollander altijd gerespecteerd, maar wij kwamen in Nederland en toen ging dat respect in feite verloren. Voor onze integratie moesten wij heel veel betalen. Wij wilden wel hard werken, want wij zijn een hardwerkend volk. Ik ging als eerste de fabriek in en toen ik mijn loonzakje kreeg, moest ik naast mijn belastingen 60 procent van mijn inkomen aan de Nederlandse staat afdragen. Ja, ik moest voor mijn integratie betalen. (...) Mijn boodschap is: pas je aan, ga lekker Nederlands leren, ga samen iets doen en wissel elkaars culturen uit. Dat is in onze maatschappij heel belangrijk. (...) Nederland moet niet op het gebied van de cultuur integreren, maar de zogenaamde integratieopvoeding voor de buitenlandse mensen moet worden bevorderd.»

De **Commissie**: «Omdat de reis en het pension voor u waren betaald?»

De heer **Rompas**: «Juist. (...) In deze 21ste eeuw vind ik het onterecht dat een ex-kolonie toch moet betalen voor een onderdaan die onder de rood-wit-blauwe vlag heeft gediend. Maar wij berustten daarin. Ik vermoed dat wij ons wat gemakkelijker aanpassen.»

De heer **Celiker**: «Sinds 1982 ben ik in Deventer. De helft van mijn leven heb ik in Deventer gewoond, maar door bepaalde omstandigheden heb ik ervaren dat het een moeilijke weg is om te integreren en dat mijn instelling en achtergrond niet genoeg passen bij het beleid. Eigenlijk kan men niet de eigen weg vinden. Ik ben iemand die veel moeilijkheden heeft gehad om de eigen weg te vinden. Mijn ervaring is dat de gemeente Deventer een positieve instelling heeft ten opzichte van allochtonen en diverse soorten beleid op dat punt heeft gevoerd. De allochtonen hebben genoeg faciliteiten en ruimte om te participeren, maar door hun culturele gewoonten is het moeilijk hier te integreren. Ik heb een sociaal-wetenschappelijke achtergrond en ik denk dat de islam een hoge culturele drempel is geweest. Ook ik ben namelijk met de islam opgegroeid. Doordat het onderwijsniveau van de allochtonen niet voldoende is, kunnen zij niet aan de slag. Ik heb drie of vier diploma's, maar ik kan niet aan de slag. Dat is een behoorlijke drempel. Om goed te kunnen integreren, zijn de taal en werk essentieel. Die aspecten zijn noodzakelijk om in deze samenleving gelukkig te leven. (...) Ik ken meer dan honderd hoogopgeleide allochtonen in Deventer die thuis zitten. (...) Ik wil graag deelnemen aan de samenleving. Ik weet zeker dat ik daarin actief kan functioneren. Ik heb er behoefte aan zaken met mensen zoals de buurman en de buurvrouw te delen en actief deel te nemen aan de samenleving. (...) Daarom is het moeilijk op een bepaald moment je culturele gewoonten los te laten en je in te stellen op de individuele kracht. Dat is naar mijn idee moeilijk voor iemand die met de islam is opgegroeid.»

De heer **Bachir** (beleidsmaker bij een gemeente): *«Ik ben van Marokkaanse afkomst, en misschien één van de weinige Marokkanen hier vanavond. Sinds een aantal jaren ben ik Nederlander.*

Ik woon sinds 1970 in de buurt van Deventer, die mooie stad.

(...) Integratie is mijns inziens iets anders dan alleen maar geïntegreerd zijn. Sommige mensen denken meteen dat je geïntegreerd bent als je meedoet, werkt, studeert en als je kinderen naar de disco gaan. Wat mij betreft is integratie wederzijds begrip. Daarmee bedoel ik dat ook de autochtonen de deur voor de allochtonen open moeten zetten. Wij moeten van hen ook meer begrip krijgen.

(...) Er zijn immers genoeg Marokkanen die in Nederland dokter of advocaat zijn en die dus een goede functie hebben. Dat zijn dus functies met een voorbeeld. Dat kun je ook laten zien, maar dat gebeurt niet. De pers brengt een negatief beeld naar voren, haalt dat eruit en blaast het op.»

Mevrouw **De Jager-Stegeman** (gezondheidsadviseur, lid Algemeen Deventer Belang):

«Sinds ongeveer vier jaar ben ik hockeycoach en gelukkig heb ik het eerste Turkse meisje in mijn team. Ik coach namelijk een meisjesteam van elfjarigen.

Het duurt nog maar even, en dan hebben wij Turkse hockeykickers, want het tweede meisje is in aantocht. Haar vader zit achter mij. Dat zijn de zaken die goed gaan. Ik vind dat je die moet noemen.

(...) Het gaat er meer om hoe je met elkaar omgaat. Daarover maak ik mij zorgen. Niet alleen de gemeente is er verantwoordelijk voor daarvoor voldoende middelen beschikbaar te stellen, maar daarvoor hebben wij ook het Rijk nodig.»

De heer **U. Ince**: «In 1980 ben ik met mijn moeder, vader en broers naar Nederland gekomen. Mijn vader was gastarbeider bij Thomassen & Drijver. De reden van het feit dat ik vanavond het woord voer, is dat u het verhaal kunt horen van een vijfjarige jongen die hier is gekomen. Ik wil aangeven hoe hij het allemaal heeft gezien en hoe hij het heeft gevonden en meegemaakt.

Als kind weet je sommige dingen niet, maar als je wat ouder wordt en terugkijkt, krijg je een beeld van wat er verandert in de wijk waar je bent opgegroeid. Ik ben daar in feite opgegroeid, want ik kwam hier op vijfjarige leeftijd. Ik zie nu dat er wel een band is in de Rivierenwijk. Ik spreek dan over de wijk waar mijn ouderlijk huis staat. Daar zie je wel dat de burens met elkaar omgaan, maar ik vind dat de communicatie een probleem is. De deur moet bij beide partijen openstaan en wij moeten elkaar uitnodigen om te integreren.

Wanneer ben je echt geïntegreerd? Is dat duidelijk omschreven? Ik denk van niet. Ben ik geïntegreerd, of niet? Ook dat is niet bekend. Als ik in Turkije op vakantie ga – dat is het land waar ik oorspronkelijk vandaan kom – ben ik ook een buitenlander. Dan wordt er gezegd: «daar heb je die Nederlandse Turk.»

En hier ben ik ook een buitenlander. Waarom allochtoon? Waarom wordt er onderscheid gemaakt tussen allochtonen en autochtonen? Maakt dat wat uit? Ik heb de Nederlandse nationaliteit. Ik ben weliswaar pas na mijn achttiende genaturaliseerd, maar dan nog. Ik ben hier buitenlander en daar ook.

(...) Er moet iets worden gedaan aan de communicatie. Wij moeten met elkaar kunnen communiceren. Als die communicatie er niet is, is het afgelopen. Dan krijg je «ik begrijp je niet, ik nodig je daarom ook niet uit op de koffie». Lekker makkelijk! Dan is die deur toch automatisch dicht? (...) Ik kan moeilijk een baan vinden. (...) Ik voel mij helemaal niet gediscrimineerd. Er hebben vast en zeker meer mensen geschreven die veel beter zijn dan ik.

(...) Als ik lang weg ben geweest en als ik weer «Deventer» zie op de snelweg, dan ik: eindelijk weer thuis.

Dat ik «allochtoon» wordt genoemd, of «buitenlander», of «etnische minderheid» – plak er maar een plaatje op, om de zoveel tijd verandert dat – moet gewoon een keer ophouden. Waarom allochtoon en autochtoon? Maakt dat wat uit? Ik ben ook een Nederlander en ook een inwoner van Deventer.»

Mevrouw **Akdag**: «Ik wil ook iets kwijt wat mij erg dwars zit. Ik woon al 25 jaar in Deventer. Ik was 7 jaar oud toen ik hier kwam. Ik voel mij hier ook thuis in Deventer en in Turkije ben ik een buitenlander. Mevrouw Jager gaf net aan dat bij het voortgezet onderwijs allochtone meisjes en Nederlandse meisjes groepjes vormen. Dat klopt, maar zij heeft de basis niet meegemaakt. Die groepjes ontstaan doordat de Turkse meisjes de basisschool zonder Nederlandse meisjes hebben meegemaakt. Dat de basisscholen zo zijn, is geen integratie. Ik wil u dus nadrukkelijk meegeven om daarop te letten, of dat integratie is of niet dat de Turkse kinderen op één school zitten zonder Nederlandse kinderen. Het voortgezet onderwijs is hier in Deventer gelukkig in orde, maar het basisonderwijs nog niet.

(...) Vooral de problemen in de achterstandswijken moeten worden opgelost. Turkse burens met Nederlandse burens, dan heb je gemengde wijken en gemengde scholen. Ik zit eigenlijk propvol met deze situatie.

(...) Ja, ik was een van de actievoerders. Ik was zelf de woordvoerder van de actie. Een zwarte school hoeft niet te betekenen dat het een slechte school is, maar de integratie zie ik daar niet in.»

De **Commissie**: «Ik zie op de foto in het blad Contrast dat uw dochters niet gesluierd zijn en u bent wel gesluierd. Is dat een vrijwillige keuze?»

Mevrouw **Akdag**: «Ja, dat is mijn eigen keuze. Toen ik 18 jaar was, voelde ik mij daarvoor verantwoordelijk. Toen ik nog klein was, voelde ik mij niet betrokken bij het dragen van een hoofddoek. Op mijn achttiende jaar werd mij alles duidelijk: je moet een hoofddoek dragen.»

De **Commissie**: «Wat werd er precies duidelijk?»

Mevrouw **Akdag**: «Je wordt wat ouder, je wordt volwassener, je gaat je meer ontwikkelen. Toen had ik belangstelling voor een hoofddoek. Als mijn dochter straks zelf de keuze gaat maken om een hoofddoek te dragen, hoe oud zij ook is, mag zij het helemaal zelf weten.»

De heer **Z. Ince** (ontwikkelingsingenieur van Turkse afkomst): «We hebben problemen hier in Nederland, maar als wij naar de buurlanden kijken, zien wij ook dat ze daar iets verder zijn. Als ik alleen naar de taalachterstanden kijk, zie ik dat die in Duitsland, Frankrijk en België minder zijn. Wij zijn een heel grote familie en als ik bij mijn familie op bezoek ga, spreken zij thuis ook Duits en Frans. In Nederland gebeurt dat niet. Wat hebben zij daar in het onderwijs anders dan in Nederland? Moeten wij niet eens een voorbeeld nemen aan andere landen, hoe die het aanpakken?

(...) Zij hebben ooit een keer een begin gemaakt om Duits te leren. Het is niet zomaar uit de lucht komen vallen. Er moet wel wat gebeurd zijn, zodat die mensen Duits spreken. Hier heb je dat niet. In het begin zeiden sprekers al dat er geen integratiebeleid was. Misschien komt het daardoor. Wat ik wil zeggen is dat wij ook een voorbeeld moeten nemen aan andere landen.

(...) Mijn kinderen spreken wel Nederlands. Maar in de Turkse cultuur heb je veel contact met je ouders, veel sociale omgang. Als opa en oma in de buurt zijn, wordt er automatisch Turks gesproken omdat die niet anders kennen.»

De heer **Eralp** (van Turkse afkomst is 33 jaar in Nederland): «(...) In eerste instantie wordt wel gezegd: de Nederlanders moeten de buitenlanders accepteren zoals zij zijn. Dat is nummer één. Je kunt een buitenlander niet dwingen om Nederlands te gaan leren, een taal die hij niet kan leren. Nederlands is gewoon moeilijk. De jongeman die hier net opstond, sprak over Duitsland. De heer Varela had een vraag. Het is heel duidelijk: Duits ligt bij de Turkse mensen veel makkelijker en beter. Dat geldt ook voor Frans. Maar Nederlands is een pokketaal.
Ik ben als jongen van 12 jaar naar Nederland gehaald door mijn ouders.
(...) Mijnheer Bachir zei: «Nederland is mijn vaderland». Na 38 jaar is dat bij mij niet zo. Turkije is mijn vaderland ook niet; ik ben van Turkse afkomst. Ik heb de islamitische godsdienst. Hier in Nederland ben ik een buitenlander. Ik spreek goed Nederlands. Ik maak wel eens afspraken en aan het einde van de afspraak wordt gevraagd: «mijnheer, hoe heet u ook alweer?» Dan zeg ik: «Eralp». «O, bent u buitenlander?» Nou, daar gaan we dan weer.
Zijn wij in Turkije, dan zijn wij de rijke Hollanders. In Turkije zeggen ze «Duitsers». In de ogen van de Turkse mensen in Turkije is Europa Duitsland. Dus Turkije is mijn vaderland ook niet, want daar wordt ik ook gediscrimineerd. En hier in Nederland ook.»

De heer **Yabas**: «Daarmee is de vraag: zolang er financieel, cultureel en sociaal geen gelijkwaardigheid is, is er geen sprake van integratie. Zijn wij dan gelijk in alle drie de kenmerken? Dat zie ik niet. Want mijn kinderen zijn hier geboren, hebben wel de Nederlandse nationaliteit. Er werd op de scholen gevraagd om met een paspoort naar de directie te komen omdat men zei: «wij moeten bij het Ministerie van Onderwijs aantonen dat wij zo veel allochtonen op school hebben, om een bepaald bedrag binnen te sluiten.» Maar mijn kinderen horen niet bij de allochtone zijde. Waartoe behoren wij? Waarin moeten de kinderen integreren? Integratie in de taal en cultuur die zij niet kennen, waarvan ik afkomstig ben, of integratie in waar zij hier zijn opgegroeid?»

2.7 De financiële gegevens van het beleid voor etnische minderheden van 1970–2003²⁷

De totale uitgaven van de afgelopen 33 jaar ten behoeve van beleid voor etnische minderheden bedragen 16 438,122 miljoen euro.

Over het algemeen behoren deze bijdragen tot de begrotingen van de ministeries van BZK, OCW en VWS. Het aandeel van deze ministeries in de totale hoeveelheid middelen voor integratie bedraagt in 1984 78%, in 2001 94% en is in 2003 opgelopen tot 98,5%» (brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, 2003).

Per departement wordt een toelichting gegeven, die afkomstig is van de hiervoor genoemde brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Binnen de begroting van het **ministerie van Justitie** wordt «(...) vanaf 2002 het grootste deel van het budget (circa 80%) ingezet voor intensieve trajectbegeleiding van jongeren in het kader van het beleids-traject Criminaliteit en Integratie Etnische Minderheden (CRIEM).»

In de eerste jaren is het minderhedenbudget van het **ministerie van Binnenlandse Zaken** «(...) voornamelijk bestemd voor onderzoek, landelijke inspraak en specifieke projecten. Vanaf 1986 voert het ministerie ook de Wet Rietkerkuitkering uit. Tot en met 1995 blijft het begrotingsbedrag van het ministerie van BZK voor minderheden onder € 30 miljoen. Vanaf 1996 groeit het budget vanwege de genoemde ontwikkelingen naar ruim € 200 miljoen in 2003. Daarvan gaat ongeveer 50% naar inburgering oudkomers, 18% naar de Zorgwet VVTV, 14% naar remigratie en 10% naar bestrijding van de jeugdcriminaliteit».

²⁷ Deze gegevens zijn ontleend aan de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 9 september 2003 (zie Appendix B).

Voor het **ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap** geldt een oplopende reeks van bedragen over de jaren: van € 116 miljoen in 1984 tot € 827 miljoen in 2003. Deze oplopende reeks «(...) loopt parallel met de groei van het aantal etnische minderheden in de laatste 20 jaar door geboorten, de instroom van nieuwkomers via gezinshereniging en -vorming en toelating op basis van asielaanvraag. Was het aandeel van het ministerie van OCenW in het totaal aan minderheden toegerekende jaarlijkse bedrag in 1984 37% in 2003 is dit aandeel opgelopen tot 74%. Vooral in de laatste drie jaar is het budget fors gegroeid door extra faciliteiten voor scholen en nieuwe ontwikkelingen als vroeg- en voorschoolse educatie en onderwijskansenbeleid.

(...) Vanaf 1984 geven de financiële overzichten van **het ministerie van SZW** een wisselend beeld te zien. In de jaren 1984 tot en met 1987 worden specifieke middelen in de werkloosheidsbestrijding ten behoeve van minderheden gerapporteerd. Van 1988 tot en met 1997 wordt dit niet meer gedaan. Van 1998 tot en met 2001 worden in het horizontaal overzicht (zie hieronder) bedragen opgenomen voor het aandeel van minderheden aan algemene arbeidsmarktmaatregelen. Het gaat hierbij om forse bedragen die echter niet geoormerkt zijn voor minderheden.

(...) Het **Ministerie van CRM** ondersteunt in de jaren 70 de meeste activiteiten ten behoeve van etnische minderheden. Het gaat hierbij vooral om welzijnsactiviteiten, maar ook om inkomensondersteuning van Molukkers en woonwagenbewoners. De op de begroting van het ministerie opgenomen bedragen vertwintigvoudigen ruim in jaren tussen 1970 en 1983. (...) In de jaren tachtig is het ministerie vooral betrokken bij welzijnsprojecten voor de diverse minderheidsgroepen. De financiële bijdragen worden voor het grootste deel groepsspecifiek ingezet voor buitenlandse arbeidsmigranten, Surinamers/Antillianen, Molukkers, woonwagenbewoners en vluchtelingen.

Vanaf 1989 wordt het groepsspecifieke beleid verlaten en een onderscheid aangebracht tussen landelijke activiteiten van minderheden en de landelijke ondersteuning (steunfuncties) van deze groepen. De uitgaven voor de opvang van vluchtelingen blijven dan nog tot 1996 specifiek in verband met de wisselende instroom van deze groep. Daarna wordt dit beleid overgedragen aan het ministerie van BZK.

Van 1995 tot en met 1997 wordt het beleid opnieuw gewijzigd en gesproken over «Minderheden- en Nieuw Allochtonenbeleid». Vanaf 1998 wordt het inburgeringsbeleid daar weer van afgesplitst en heet het beleid «Sociaal Beleid». Vanaf 2000 is er alleen nog sprake van inburgeringsbeleid. In de gehele periode is een tendens waarneembaar om een veelheid van financiële bijdragen terug te brengen naar enkele grotere stromen geld. Door de verlegging van de aandacht van het beleid naar de inburgering vanaf het midden van de jaren negentig neemt de rol van het ministerie van VWS in het beleid af. (Zie brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 9 september 2003, Appendix B)

Tabel 2.4 Financiën integratiebeleid Minderheden 1970–2003¹
Totaaloverzicht van de begrotingen (afgerond op hele miljoenen euro's)

Jaar € x 1 mln	AZ	BuZa/OS	Justitie	BZK	OCenW	Fin	VROM	EZ	SZW	VWS	Totaal
1970	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6	9
1971	0	0	0	0	0	0	0	0	3	7	10
1972	0	0	0	0	0	0	0	0	3	10	13
1973	0	0	0	0	0	0	0	0	1	31	32
1974	0	0	0	0	0	0	0	0	1	43	44
1975	0	7	0	0	0	1	0	0	1	57	65
1976	0	2	0	0	0	1	0	0	1	109	114
1977	0	5	0	0	0	1	0	0	0	126	133
1978	0	4	0	0	0	0	0	0	0	140	144
1979	0	2	0	0	0	0	0	0	0	146	148
1980	0	0	0	3	0	0	10	0	5	134	151
1981	0	0	0	18	0	1	27	0	5	158	209
1982	0	0	0	21	1	1	32	0	10	136	201
1983	0	6	2	35	114	1	32	0	25	92	307
1984	0	0	8	25	117	0	34	0	28	99	310
1985	0	0	8	29	123	0	32	0	53	101	348
1986	0	6	8	30	127	0	34	0	72	96	369
1987	0	12	4	11	124	0	30	0	71	98	350
1988	0	0	5	12	163	0	32	0	15	85	313
1989	0	0	4	13	178	0	32	1	21	96	346
1990	0	0	4	13	196	0	24	1	24	71	333
1991	0	0	3	13	215	0	20	1	24	82	358
1992	0	0	3	12	229	0	27	2	25	81	379
1993	0	0	2	12	254	0	26	1	26	101	422
1994	0	0	2	6	287	0	40	1	25	96	457
1995	0	0	2	20	306	0	21	1	26	121	497
1996	0	0	2	46	390	0	18	2	29	85	572
1997	0	0	1	83	444	0	17	1	1	72	618
1998	0	0	1	101	490	0	14	0	5	78	689
1999	0	0	2	137	510	0	71	0	4	80	805
2000	0	0	5	210	548	0	0	0	13	57	833
2001	0	0	9	223	699	0	0	0	54	67	1 051
2002	0	0	11	225	846	0	0	0	6	71	1 160
2003	0	0	11	204	827	0	0	0	5	72	1 119
Totaal 1970–2003	1	43	118	1 715	9 212	8	816	14	761	3 752	16 438

¹ De gegevens komen uit de begrotingen van de betrokken ministeries. Het is onbekend in hoeverre de opgenomen bedragen zijn gerealiseerd. De bedragen zijn afgerond.

2.8 Conclusies

- De Commissie constateert dat integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is en dat is een prestatie van formaat, zowel van de betreffende allochtone burgers als van de hen ontvangende samenleving.
- De Commissie hanteert de volgende definitie van integratie.
Een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer er sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd.
Integratie is een tweezijdig proces: enerzijds wordt van nieuwkomers verwacht dat zij bereid zijn te integreren, anderzijds moet de Nederlandse samenleving die integratie mogelijk maken.
Toelichting:
Kennis van de taal dient van dien aard te zijn dat participatie in de samenleving mogelijk is.

De waarden en normen, zoals die in de wet zijn verankerd, worden door een ieder in acht genomen.

In het publieke domein dient de wet zonder meer te worden gerespecteerd. In het private domein is er ruimte voor differentiatie en eigen interpretatie, zolang dat niet in strijd is met de wet.

Naast de waarden en normen, die in de wet zijn verankerd, zijn er ook ongeschreven regels die het functioneren in de samenleving makkelijker maken en daarom van belang zijn voor nieuwkomers om zich op te oriënteren.

- De Commissie constateert dat in de jaren zeventig het beleid ten aanzien van gastarbeiders gericht is op tijdelijkheid van verblijf. Tijdelijkheid van de doelstelling in de arbeidscontracten wordt niet geëffectueerd. Er ontbreekt een duidelijke beleidskeus door de overheid tussen het faciliteren van integratie of terugkeer.
- De Commissie constateert dat sinds de jaren zeventig in beleidsnota's herhaaldelijk wordt gesproken over de wenselijkheid van een restrictief immigratiebeleid ten behoeve van succesvolle integratie. In de praktijk neemt het aantal immigranten gestaag toe. Tegelijk is het aantal migranten dat naar het land van herkomst is teruggekeerd beperkt gebleven vanwege het ontbreken van draagvlak voor een gericht terugkeerbeleid.
- De Commissie constateert dat er vanaf begin jaren zeventig signalen komen over de vraagstukken die samenhangen met de veranderende wijkamenstelling. Het overheidsbeleid spreekt in die tijd over het bestrijden van onbekendheid en vooroordelen bij de autochtone bevolking. Het bijbrengen van kennis over en begrip voor de Nederlandse samenleving bij migranten is in de zeventiger en tachtiger jaren overgelaten aan het particulier initiatief en in de negentiger jaren beleidsmatig vormgegeven, namelijk bij de maatschappij-oriëntatielessen van de inburgeringscursussen.
- De coördinatie van het minderhedenbeleid heeft door deze perioden heen een verschillend accent gehad. In de jaren zeventig is het minderhedenbeleid ondergebracht bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, later Volksgezondheid Welzijn en Cultuur en vanaf de jaren tachtig bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. In de praktijk schiet de samenwerking tussen departementen te kort. De Commissie constateert dat de resultaten van de coördinatie wisselend en niet overtuigend zijn.
- In de jaren tachtig wordt een minderhedenbeleid geformuleerd met de volgende doelstellingen: voorwaarden scheppen voor emancipatie en participatie, het verminderen van sociale en economische achterstand, het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het verbeteren van de rechtspositie. Met de WRR constateert de Commissie dat die doelstellingen in deze periode onvoldoende gerealiseerd zijn. Er is een discrepantie tussen beleid en uitvoering.
- De Commissie constateert dat op de verschillende terreinen (wonen, werken, onderwijs en emancipatie) resultaten zijn geboekt. Oorzakelijke verbanden met algemeen integratiebeleid zijn moeilijk aantoonbaar, met uitzondering van de verbetering van de rechtspositie van allochtonen.

- Hoewel de procentuele vertegenwoordiging van allochtonen op belangrijke terreinen van het maatschappelijk leven als arbeidsmarkt en onderwijs mede verklaard kan worden uit sociaal-economische factoren, constateert de Commissie dat discriminatie in het openbare leven helaas een realiteit is. Zo voelen veel allochtonen zich zelf geïntegreerd maar niet geaccepteerd.

HOOFDSTUK 3 INBURGERING

3.1 Inleiding

Het inburgeringsbeleid is een van de belangrijkste pijlers van het integratiebeleid. In dit hoofdstuk wordt hier daarom apart aandacht aan besteed.

Allereerst wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de voorgeschiedenis van het inburgeringsbeleid. Paragraaf 3.3 gaat dan in op het beleid voor nieuwkomers, en in paragraaf 3.4 wordt aandacht besteed aan het beleid voor oudkomers. Vervolgens wordt in paragraaf 3.5 kort beschreven welke resultaten met de inburgeringscursussen worden geboekt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een enkele conclusies (3.6)

3.2 Voorgeschiedenis van inburgeringscursussen

De eerste «inburgeringscursussen» – die nog niet zo werden genoemd en die een heel ander karakter hadden – dateren van de jaren vijftig, toen de zogenoemde «repatrianten» uit het voormalig Nederlands Indië cursussen kregen aangeboden (naast huisvesting, maatschappelijk werk en arbeidsbemiddeling) gericht op assimilatie.

In 1979 wijst de WRR erop dat verschillen in cultuur en taalverschillen de integratie bemoeilijken. Er zouden meer mogelijkheden voor migranten moeten zijn om zich zo spoedig mogelijk de Nederlandse taal eigen te maken omdat daarmee veel problemen voorkomen zouden kunnen worden. «Dit geldt in het bijzonder voor de mediterrane buitenlandse werknemer en zijn gezin. (...) De buitenlandse werknemer verricht veelal zwaar werk; ploegdienst komt veel voor, etc. Extra inspanningen om deze groepen goed Nederlands te leren, zijn geboden.» Volgens de raad moet worden overwogen om, in navolging van Zweden, betaald verloop aan buitenlandse werknemers te verlenen opdat zij de Nederlandse taal voldoende meester worden. Ook moet aandacht worden besteed aan «het geven van oriëntatiecursussen teneinde de nieuw gearriveerde immigranten vertrouwd te maken met elementaire kenmerken van de ontvangende samenleving. Voor de vrouwen van buitenlandse werknemers die geen betaald werk verrichten, zijn evenzeer dergelijke voorzieningen nodig teneinde hun isolement op te heffen. (...) Het creëren van onderwijsvoorzieningen voor vrouwelijke immigranten is tevens van belang voor de ondersteuning van het onderwijs dat hun kinderen genieten. Traditionele gezins- en gezagsverhoudingen en drempelvrees kunnen voor de vrouwen een beletsel vormen om er gebruik van te maken. De voorzieningen moeten erop zijn afgestemd om deze belemmeringen te overwinnen» (WRR, 1979, p. XXXIII).

Aan het WRR-rapport is een studie van Penninx vooraf gegaan: *Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?* Daarin stelt hij dat participatie pas mogelijk is als men de Nederlandse taal beheerst en geïnformeerd is over de Nederlandse samenleving (p. 114).

In de Minderhedennota van 1983 doet het begrip «burgerschap» zijn intrede. Burgerschap wordt vooral opgevat als «een bundel van rechten en aanspraken, waarbij de overheid als taak had voorwaarden te scheppen voor de verwezenlijking ervan» (Fermin, 2001, p.14) Desondanks komt er in de jaren tachtig nog geen inburgeringsbeleid van de grond. Fermin (2001, p. 15) geeft daar een aantal verschillende verklaringen voor. Eén verklaring sluit aan bij de toen gangbare en sterke overtuiging dat minderheden alleen zouden kunnen integreren vanuit een sterke identiteit. Het was volgens Fermin in de tijd van het ontstaan van

het minderhedenbeleid bovendien niet politiek correct om te benadrukken dat immigranten de Nederlandse taal moesten leren en ingepast moesten worden in de Nederlandse samenleving.

De heer **Timmermans** (voormalig wethouder gemeente Tilburg) geeft aan dat hij dit herkent en beschrijft het volgende voorbeeld tijdens zijn gesprek met de Commissie:

«Een discussie in de gemeenteraad van 1984. Een woordvoerder van de PvdA zegt dat zij het onjuist vindt dat integratie altijd van één kant moet komen, namelijk van de buitenlander. Met andere woorden: het is een versluierd taalgebruik. Het CDA zegt: er is geen sprake van minderhedenproblematiek, maar van een minderhedenproces. Deze versluierde begrippen worden gebruikt, dit in tegenstelling tot de heer Kox¹, die zegt: taalonderwijs moet je gewoon verplichten; de gemeenten moeten onderwijs in eigen taal en cultuur niet steunen, want dat brengt mensen in een isolement. Er was hier en daar wel helderheid, maar over het algemeen was het taalgebruik, met name van de grote partijen, zeer versluierd. In de praktijk zag je dat ook.»

Een andere reden is volgens Fermin dat de overheid ervan uitging dat het restrictieve toelatingsbeleid de immigratie wel beperkt zou houden. Dat de overheid geen opvangbeleid ontwikkelt, wil overigens niet zeggen dat er geen opvang is of dat er geen taalcursussen worden aangeboden. Vanaf het begin van de jaren zestig wordt vluchtelingen opvang geboden door vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. In 1971 wordt bijvoorbeeld het Bureau voor Portugezen opgericht, voor politieke vluchtelingen uit Portugal. Vanaf midden jaren zeventig worden door diverse vluchtelingenorganisaties taalcursussen aangeboden, deels gesubsidieerd door CRM. Tot mei 1981 is de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen. Daarna valt de opvang onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van CRM. Uitgenodigde vluchtelingen worden opgevangen volgens het «in-huis-model» (OABG, 1991). Dat houdt in dat zij tijdens hun verblijf in een opvangcentrum beginnen met taallessen en dat voorlichting wordt gegeven over de Nederlandse samenleving. Na huisvesting in een gemeente wordt door de gemeenten een intensief opvangprogramma uitgevoerd, betaald met stimuleringsgelden op grond van de Welzijnswet. Het programma omvat minimaal 400 uur taallessen en daarnaast wordt aandacht besteed aan maatschappelijke oriëntatie op de Nederlandse samenleving.

Ook aan gastarbeiders en hun gezinnen worden al vanaf de jaren zeventig taalcursussen aangeboden, aanvankelijk vooral georganiseerd door vrijwilligers(organisaties) en minderhedenorganisaties, en vanaf de jaren tachtig ook door welzijnsinstellingen met subsidie van het ministerie van CRM. De heer **Van Oijen**, van 1982 tot 1988 hoofd Bureau Minderhedenbeleid van de gemeente Amsterdam, vertelt hierover:

¹ De heer Kox was destijds fractievoorzitter van de SP in de gemeenteraad van Tilburg.

«In de tachtiger jaren waren er ook volop taalcursussen, in eerste instantie vooral via de welzijnsinstellingen. Dat had te maken met het feit dat de financiering afkomstig was van het toenmalige ministerie van CRM. Later ging dat over naar het ministerie van Onderwijs en kregen met name het ROC en dergelijke een taak bij die cursussen. Al die tijd heb ik geconstateerd dat de vraag vele malen groter was dan het aanbod. Het beeld dat die mensen de Nederlandse taal niet wilden leren, was dus onjuist. Het aantal kandidaten dat zich aanmeldde voor een cursus Nederlands was namelijk vele malen groter dan het beschikbare aanbod. (...) Mijn indruk was dat die welzijnsinstellingen in professionaliteit af en toe tekortschoten, maar relatief goed waren in het benaderen van moeilijk bereikbare groepen. Mijn indruk was dat die instellingen wat beter in staat waren bijvoorbeeld Turkse en Marokkaanse vrouwen te bereiken dan de onderwijsinstellingen die deze taken later gingen overnemen.»

Ook de heer **Stoové** (voormalig hoofd afdeling Culturele Minderheden bij ministerie van CRM) vertelt hierover:

«Er was een groot aanbod van alle mogelijke vormen van taalcursussen, gegeven tussen de schuifdeuren. Dit is niet badinerend bedoeld, maar het was wel zo. Er waren goedbedoelende vrijwilligers. De taalverwerving ging in professionele termen misschien niet zo snel als men wel zou willen, maar er was wel sprake van een ontmoeting tussen de migrant en de omringende samenleving via deze vrijwilligers.»

De heer **Koolen**, destijds werkzaam bij het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB), vertelt met betrekking tot de taallessen het volgende:

«Het NCB beschikte praktisch vanaf de aanvang in 1975 over een aantal taalkundigen. Deze coachten de vrijwilligers die in kleiner en groter verband taallessen gaven en zij ontwikkelden lesmateriaal. Voor studerende was er al een in de wereld vrij bekend leerboek Nederlands voor studerende. Het werd door het NCB over de hele wereld verkocht, tot in Japan en Rusland toe. Voor buitenlandse werknemers bestond toen nog geen gestandaardiseerd materiaal. Dat is ontwikkeld door de taalkundigen van het NCB. (...) Het NCB organiseerde zelf geen taalcursussen. De enige uitzondering hierop was een eigen taalschool die wij vanaf 1978 gedurende een aantal jaren in Amsterdam hadden. Dankzij een gift van het Koningin Julianafonds konden wij daar een talenlaboratorium opzetten dat speciaal gericht was op vluchtelingen, met name vluchtelingstudenten. Na een jaar of vier hebben wij deze school overgedragen aan VluchtelingenWerk. Het NCB had te maken met alle mogelijke initiatieven in den lande, van kleine en grotere groepen, van welzijnswerk en studentengroeperingen die veelal met eigen materiaal taalcursussen gaven.»

Ook de gastarbeiders zelf organiseerden taalcursussen. De heer **Ayranci** (voormalig gastarbeider) zegt hierover:

«De Turkse Arbeidersvereniging heeft dertig jaar lang zelf vrijwillig Nederlandse taalcursussen georganiseerd voor Turken. Sinds vorig jaar doen wij dat niet meer, omdat de inburgeringscursus sindsdien wordt gesubsidieerd.»

Er waren ook werkgevers die voor hun buitenlandse arbeiders taallessen organiseerden, zij het niet altijd even effectief. De heer **Bekkers** (personeelszaken Michelin) vertelt hierover:

«Wij hebben in het begin aan eenieder die hier kwam vrijwillig aangeboden om Nederlands te leren. Wij hebben wellicht te veel faciliteiten gegeven via de tolken die we in dienst hadden. Dit maakte dat de allochtonen binnen en buiten het bedrijf konden overleven zonder het Nederlands machtig te zijn. We hebben daar zelf aan bijgedragen. Er is pas in de tweede helft van de jaren tachtig een verplichting gekomen om Nederlands te leren. Dat is toen ook in de afspraken met de vakverenigingen terechtgekomen. Daarbij zou op het einde ontslag kunnen volgen, als men een bepaald niveau niet bereikte. Het minimumniveau is echter door eenieder die bij ons werkte, bereikt. Wij hebben daar echter nogal wat problemen mee gehad, omdat mensen vaak ook in de eigen taal analfabeet waren.»

Maar niet alle werkgevers zorgden voor taallessen. De heer **Di Maio** (voormalig gastarbeider):

«Ik heb eerst geprobeerd om zelf Nederlands te leren. Als je in Nederland wilt blijven, moet je de taal toch enigszins beheersen. Je hoeft het Nederlands misschien niet voor de volle 100% te beheersen, maar je moet natuurlijk wel de voorschriften kunnen lezen en met je collega's kunnen praten, niet alleen over het werk maar ook over privé-zaken en sport.

Ik heb dat op de fabriek aangegeven en toen kwam men erachter dat men ons een cursus Nederlands moest aanbieden. Ik heb zo'n cursus nooit gevolgd, maar wel chemie-cursussen, omdat ik in mijn positie als eerste bedieningsman enige kennis van chemie moest hebben. Wij kwamen namelijk in aanraking met gevaarlijke stoffen en ik was niet alleen verantwoordelijk voor mijn eigen leven maar ook voor dat van anderen.»

Niet alle gastarbeiders leerden de Nederlandse taal via een cursus. De heer **Lagzhaoui** (voormalig gastarbeider) bijvoorbeeld vertelt dat hij de taal zelf geleerd heeft.

En tot slot werden ook wel cursussen door werkgevers aangeboden. De heer **Ouariachi** (voormalig gastarbeider) vertelt:

«De baas heeft er verder voor gezorgd dat wij een echte leraar kregen om Nederlands te leren. Helaas was er geen belangstelling; na drie weken hebben de collega's het af laten weten. De leraar is gestopt omdat hij niet alleen met mij kon werken. Wat ik verder aan Nederlands leerde, leerde ik van collega's. Je bent blij als je Nederlandse collega's hebt, want dat spreek je de taal. Als je met veel buitenlanders werkt, heb je geen kans om Nederlands te leren. In de fabriek waarin ik toen werkte, was het bovendien lawaaiig, niet in het magazijn, maar wel op de productieafdeling.»

De beleidsomslag ligt in 1989, met het verschijnen van het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*. Door de WRR wordt geconstateerd dat immigratie een permanent verschijnsel zal blijven. De raad «bepleit voor nieuwe immigranten boven de leerplichtige leeftijd betere opvangfaciliteiten zodat zij zich zo spoedig mogelijk de kennis en vaardigheden kunnen verwerven om hun weg in de Nederlandse samenleving te kunnen vinden.»² Het beleid dient meer gericht te zijn op activering en arbeidsparticipatie. «Het systeem van sociale zekerheid was niet alleen inefficiënt maar had tevens «passiviteit» tot gevolg en was fnuikend voor het verantwoordelijkheidsgevoel van de burgers.» (p. 16). De WRR pleit voor een «activerende verzorgingsstaat»: een minder vrijblijvende aanpak, waarbij werklozen op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken.

In maart 1990 wordt de (voorlopige) regeringsreactie op het WRR-rapport gepresenteerd.

² TK 1989–1990, 21 472, nr. 2, p. 12.

Het kabinet onderkent de noodzaak van een betere opvang van nieuwe migranten «zij het vooralsnog op bescheiden schaal.»³ «Voor hen die niet meer leerplichtig zijn gaat het erom dat zij zo snel en goed mogelijk van die voorzieningen gebruikmaken die voor hun integratie in de samenleving van grote betekenis zijn. Daarmee kan worden voorkomen dat zich op een later tijdstip aanzienlijke inburgeringsproblemen gaan voordoen.»⁴ De regering onderscheidt drie groepen nieuwkomers:

- de groep nieuwkomers die is aangewezen op de basiseducatie alvorens kans te maken op arbeid;
- de groep nieuwkomers die door middel van scholing en instrumenten van Arbeidsvoorziening bemiddeld kan worden naar werk;
- de groep nieuwkomers die voor een zelfstandig bestaan niet direct is aangewezen op werk. Deze groep betreft vooral vrouwen.

Met nieuwe immigranten moet zo snel mogelijk contact gezocht worden. Op grond van individuele omstandigheden en mogelijkheden wordt vastgesteld tot welke groep nieuwkomers iemand gerekend kan worden. Vervolgens wordt een traject uitgezet, waarna doorgeleiding volgt naar de relevante voorziening. Om dit traject een reële kans te geven wordt tevens voorzien in een cursusaanbod Nederlands taalonderwijs en oriëntatie op deze samenleving.⁵ Het voorstel van de WRR om een basiseducatieplicht voor volwassen allochtonen in te voeren gaat het kabinet te ver; «het brengt te negatieve effecten met zich mee», zoals hoge uitvalpercentages door de negatieve invloed op de motivatie.⁶ Wel acht het kabinet extra inspanningen noodzakelijk. Het kabinet zal daartoe zorgen voor een verruiming van het aanbod binnen de basiseducatie en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO). Bovendien zal het kabinet zich inspannen om iets aan de lange wachtlijsten te doen. Verder is het kabinet met de WRR van mening dat het vak NT2 een bijzondere deskundigheid vereist. De middelen die hiervoor in het regeerakkoord waren gereserveerd, worden eerder ter beschikking gesteld dan was gepland.

Volgens Fermin (1997, p. 194) wil de regering echter nauwelijks extra geld uittrekken in de sfeer van de volwasseneneducatie. Zoals bewindslieden later – tijdens de behandeling van de regeringsreactie in de Kamer – zouden duidelijk maken, is hiervoor in een tijd van bezuiniging geen geld. Tegelijkertijd wordt door de regering erkend dat hiermee de doelstelling van de WRR, een sluitende opvang van nieuwkomers, voorlopig niet zal zijn te realiseren, aldus Fermin.

Ook voor de opvang van nieuwkomers wordt weinig extra geld ter beschikking gesteld. «In september 1991 start de minister van WVC een campagne richting gemeenten met grote aantallen nieuwkomers, met het verzoek het gemeentelijk beleid zo in te richten dat via bestaande middelen er zoveel mogelijk opvangcapaciteit gerealiseerd kan worden. Dat kan door allocatie van middelen, en door opschoning van wachtlijsten in de basiseducatie (o.a. door efficiency en kwaliteitsverbetering in de basiseducatie.»⁷

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt wordt in een Commissievergadering op 17 september 1990 als volgt gereageerd. De VVD (bij monde van de heer Wiebenga) zegt onder meer: «Het kabinet heeft vastgesteld dat het bij lange na niet toekomt aan de bedragen die de uitvoering van de aanbevelingen van de WRR vergt. (...) De WRR komt op circa 700 miljoen extra uit en het kabinet op ongeveer 200 miljoen. Dat komt onder andere doordat er bij lange na niet sprake is van een sluitende aanpak voor nieuwkomers. Dat vindt mijn fractie geen goed teken.» (UCV

³ TK 1990–1991, 21 472, nr. 15, p. 3.

⁴ TK 1989–1990, 21 472, nr. 2, p. 13.

⁵ TK 1989–1990, 21 472, nr. 2, p. 13.

⁶ TK 1989–1990, 21 472 en 20 941, nr. 5, p. 23.

⁷ TK 1991–1992, 22 314, nr. 9, p. 8.

48, 17 september 1990, p. 48–23). Met betrekking tot het voorstel van de WRR voor een sluitend opvangstelsel voor nieuwkomende migranten, met een sanctiemogelijkheid, stelt de heer Wiebenga dat de fractie met de WRR van mening is dat «het regelen van een goede eerste opvang van nieuwkomers in Nederland, met een, indien mogelijk, verplichte cursus, op straffe van korting op het inkomen, van wezenlijk belang is voor het ontwikkelen van de zelfredzaamheid van deze nieuwe migranten». (p. 48–24). «Het gaat om grote aantallen, 13 000 à 15 000 per jaar, dat blijkt uit de stukken. Het is dan ook teleurstellend dat het kabinet ten enenmale onvoldoende op dit voorstel reageert. (...)

De VNG zegt in haar reactie: «De WRR maakte verruiming van de basiseducatiemogelijkheden terecht tot een kernpunt in zijn aanpak. Deze cruciale rol zien wij, de VNG, niet terug in de kabinetsreactie» (...). Mijn fractie vindt dit punt zo belangrijk dat zij overweegt daarover in de tweede termijn een motie in te dienen» (p. 48–24).

Mevrouw Groenman (D66) wijst erop dat zij in het regeringsstandpunt weinig terugvindt over een niet vrijblijvende opvang van nieuwkomers. Ook over het leren van Nederlands vindt zij niets terug, behalve over de twee nieuwkomersprojecten in Tilburg en Den Haag. Zij vraagt zich af waarom dit niet in meer gemeenten wordt gefinancierd. «Mijn fractie bepleit een leerrecht tot op het niveau van de basiseducatie voor alle niet meer leerplichtige leden van minderheidsgroepen. (...) Naast een leerrecht wil mijn fractie een leerplicht voor werkloze, uitkeringsgerechtigde leden van minderheidsgroepen, voor zover zij de vaardigheden tot op het niveau van de basiseducatie missen (...) De regering voelt niets voor een dergelijke leerplicht en stelde in eerdere antwoorden dat die te duur zou zijn, omdat de benodigde voorzieningen er niet zijn. In tweede instantie wordt het financiële argument niet meer genoemd, maar wordt gesteld: het uitvalpercentage zou wel eens te hoog kunnen zijn, omdat men door die leerplicht niet gemotiveerd zal zijn. Of je vraagt wat van allochtonen of je laat dat lopen en dan heb je uiteindelijk als samenleving nogal wat kosten te maken, omdat mensen dan ongekwalificeerd blijven» (p. 48–27). Ook mevrouw van Es (GroenLinks) is van oordeel dat uitbreiding van het experiment in twee gemeenten van het grootste belang is.

In zijn reactie stelt staatssecretaris Wallage dat de overheid pas iets verplicht kan stellen wanneer zij de daarbij behorende rechten werkelijk veilig kan stellen. Het volledig voorzien in de behoefte aan basiseducatie voor alle betrokkenen vergt een overheidsinspanning van 400 à 500 miljoen. «Men zal beseffen dat het ondenkbaar is dat wij met het oog op de inspanning die wij ons nu getroosten, verplichtingen opleggen.» (p. 48–45). Bovendien zegt hij zich af te vragen wat «de pedagogische werking van dit type verplichtingen» is.

Met betrekking tot de wachtlijsten meldt de staatssecretaris het volgende: «Onderzoek door de landelijke vereniging van directeuren voor de basiseducatie heeft uitgewezen dat er nu ruim 8 000 potentiële deelnemers op de wachtlijsten staan». In het westen in 80% allochtoon, in het oosten en zuiden 50% en in het noorden van het land 30%. De wachtlijstproblematiek is al minder omvangrijk doordat CBA-gelden, dit jaar in totaal 30 miljoen, beschikbaar zijn gekomen. En de extra 27 miljoen waarover ik het zo-even had, zal deze problematiek voor een groot deel al in het volgend jaar oplossen (...) Mocht dat tegenvallen, dan zal het kabinet het daar niet bij laten zitten» (p. 48–46).

De heer Wiebenga gaat nogmaals in op de twee opvangprojecten die door WVC worden gefinancierd en geeft aan dat zijn fractie niet tevreden is met de mededeling van de minister van WVC dat er 10 à 15 nieuwe opvangprojecten komen. Volgens de heer Wiebenga wordt ook door de gemeenten om assistentie en stimulering gevraagd, en «zij stellen dat

daarvan op dit ogenblik niets is te zien». Om die reden dient hij, samen met mevrouw Groenman, een motie in waarin de regering wordt verzocht om in overleg met de gemeenten te komen tot een plan van aanpak voor een stelselmatige opvang van nieuwe immigranten.⁸ De motie wordt verworpen. Vervolgens dient mevrouw Groenman, samen met de heer Wiebenga, ook een motie in waarin zij de regering verzoekt om, in samenhang met het wegwerken van de wachtlijsten, te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze voor in aanmerking komende uitkeringsgerechtigden een plicht kan worden verbonden om van hun «leerrecht»gebruik te maken.⁹

Minister d'Ancona stelt vervolgens dat «wij best veel doen door, naast de bestaande projecten, 10 à 15 nieuwe projecten in een jaar te starten. Als de commissie zegt dat er veel en veel meer nodig is, wijs ik erop dat het de bedoeling is dat gemeenten zelf ook vaak het voortouw nemen. (...) Het departement van WVC probeert gemeenten te enthousiasmeren of aan te vullen wanneer de gemeenten er zelf mee bezig zijn.» Wel zegt de minister toe, om in die gemeenten waar de experimenten van start gaan, een plan op te stellen om de opvang in die gemeenten een vastere basis te geven. De andere gemeenten kunnen dan over de ervaringen beschikken. «Als ik de gemeenten niet in baar geld tegemoet kan komen, help ik de gemeenten toch door aan te geven op welke manieren zij het inburgeringsproces op de meest effectieve manier kunnen starten (p. 48–64). «Er komen per jaar ongeveer 30 000 mensen binnen, waarvan er 12 000 in aanmerking komen voor een opvang- en inburgeringsprogramma. Bij ons komen er per project 100 nieuwkomers aan de bak. Soms is uitbreiding van dat aantal mogelijk als de gemeente zegt dat zij meedoet. Wij hopen dat er door medefinanciering van de gemeenten een verdubbeling of verdriedouwing van het aantal kan optreden.» (p. 48–64).

Op 15 november schrijft de minister van WVC in een brief aan de Tweede Kamer welk beleid zij voorstaat ten aanzien van de opvang van minderheden: «Het ontbreken van enige preventieve opvang voor de buitenlandse gastarbeiders die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland zijn gekomen, manifesteert zich nu in een slechte en nauwelijks meer te verbeteren taalvaardigheid, onbekendheid met de aanwezigheid en taak van allerlei voorzieningen, isolement in de samenleving, hoge werkloosheid, enzovoorts. In het verleden is er nooit bij stilgestaan dat buitenlandse werknemers wellicht na een aantal jaren niet meer in hun oude beroep terecht konden en omscholing nodig zouden hebben. Nu zij niet meer aan de slag komen, zijn allerlei dure curatieve instrumenten nodig als heroriënteringsgesprekken, intensieve bemiddeling en bijscholing. Een betere en bredere opvang bij aankomst in ons land had dit effect in belangrijke mate kunnen voorkomen. De motivatie van nieuwkomers om in Nederland een goed bestaan op te bouwen, is het grootst in de beginperiode van het verblijf in ons land. Na enige tijd wordt deze motivatie veel minder. Het wordt dan moeilijker om hen kennis en vaardigheden over allerlei aspecten van de Nederlandse samenleving bij te brengen. Toch is die kennis nodig om op een volwaardige wijze te kunnen functioneren. Het gaat om kennis van de Nederlandse taal, de gewoonten, de voorzieningen, het onderwijsstelsel en de beroepsmogelijkheden. Daarnaast zijn sociale vaardigheden nodig om de opgedane kennis ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen.»¹⁰

⁸ TK 21 472, nr. 10.

⁹ TK, 21 472 nr. 13. De motie wordt later iets gewijzigd: zij verzoekt om een plicht tot basiseducatie voor uitkeringsgerechtigden. De motie wordt aangehouden.

¹⁰ TK 1991–1992, 22 456, nr. 1.

In de loop van de jaren negentig krijgt de verplichtende benadering steeds meer vorm. De uitspraken van VVD-fractieleider Bolkestein over een minder vrijblijvende aanpak van minderheden in 1991 dragen hier aan bij.

In 1992 vraagt minister Dales van Binnenlandse zaken aan het Nederlands Gesprek Centrum om een brede maatschappelijke discussie over het minderhedenbeleid te starten. Onder voorzitterschap van de heer Van der Zwan worden drie werkconferenties georganiseerd over werkgelegenheid, onderwijs en scholing, en veiligheid. Het verslag, getiteld *De toekomst-kansen van allochtone jongeren. Werkgelegenheid-onderwijs/scholing/veiligheid* wordt in maart 1992 de Tweede Kamer aangeboden.

De samenstellers stellen allereerst dat Nederland de facto een immigratieland is en dat dit officieel erkend zou moeten worden: «Inburgering zou een streefdoel moeten worden, in ruil waarvoor (net als in traditionele immigratielanden) verplichtingen worden aanvaard, omdat zij horen bij een overgangssituatie en mede helpen een betere toekomst op te bouwen» (p. 67).

De overheid zou een samenhangend beleid moeten voeren en «inburgeringscontracten» moeten aanbieden aan nieuwkomers én aan hier al gevestigde allochtonen. Vervolgens worden vier elementen genoemd die zo'n contract zou moeten bevatten, waaronder een verplichting aangaande de minimumvaardigheden zonder welke men in Nederland niet kan functioneren, (d.w.z. elementaire taal- en regelkennis) en een verplichting voor jongeren aangaande scholing die toegang tot de arbeidsmarkt mogelijk maakt. De twee andere verplichtingen hebben betrekking op huisvesting en veiligheid.¹¹

Verder wordt gesteld dat op basis van de inburgeringscontracten een begeleidingstraject kan worden vastgesteld. De begeleiding strekt zich uit tot en met de toegeleiding naar de arbeidsmarkt en houdt dus later op (p. 68). De bemoeienis van de overheid begint echter al eerder, namelijk daar «waar nodig al met voorlichting en voorbereiding in het land van herkomst.» (p. 68).

Op 27 maart 1992 biedt minister Dales het rapport aan de Tweede Kamer aan.¹² Over het rapport zegt zij: «Het kabinet acht de resultaten daarvan van zodanig belang dat deze breed zullen worden verspreid, zodat ze een impuls kunnen geven aan het debat.» (p. 4). Vervolgens gaat het kabinet in op de rol van het kabinet (vooral ondersteunend) en doet het een aantal suggesties voor het debat, waarbij in het bijzonder aandacht wordt gegeven aan de positie van allochtone jongeren, vooral op het terrein van onderwijs, werkgelegenheid en een veilige samenleving. Met betrekking tot de opvang van nieuwkomers wijst het kabinet opnieuw op de campagne van WVC waarin gemeenten wordt verzocht met bestaande middelen zoveel mogelijk opvangcapaciteit te realiseren. Tevens wordt verwezen naar de succesvolle proefprojecten van het ministerie van WVC. In twee gemeenten financiert het ministerie experimentele projecten voor de opvang van migranten, met de bedoeling «dit werkmodel voor de opvang op langer termijn om te zetten in materiaal en opleiding.»¹³ Verder wordt aangekondigd dat de regering, in vervolg op de in 1991 uitgebrachte beleidsbrief *Samen werken langs nieuwe wegen*, rondetafelgesprekken gaat voeren over de opvang van nieuwkomers.

De reactie vanuit de samenleving op de aanbevelingen is fel, vooral van minderhedenorganisaties en het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), maar minister Dales stelt zich achter het advies van het Nederlands Gesprek Centrum: «*Integratie is niet iets dat met zachte handjes opgepakt kan worden. Minderheden hebben er niets aan het stempel «zielig» opgedrukt te krijgen.*» (Trouw, 4 maart 1992). Volgens het LBR is het rapport «pure borrelpraat» en worden in het rapport conclusies getrokken over zaken waarover nooit ofte nimmer is gesproken. Volgens de voorzitter van het landelijk Inspraakorgaan voor

¹¹ Met betrekking tot huisvesting wordt gesteld dat inventieve oplossingen nodig zijn om allochtonen adequaat te huisvesten. Met betrekking tot veiligheid wordt gesteld dat het verrichten van strafbare feiten kan leiden tot sancties in de sfeer van uitkeringen, vestigingsvergunning, naturalisatie of zelfs terugzending naar land van herkomst. Volgens de samenstellers van het rapport is, met name bij Marokkaanse jongens, de vrees te worden uitgezet vaak «de enige prikkel die nog werkt en die betrokkenen motiveert uiteindelijk toch te kiezen voor een regulier bestaan». «Als het alternatief het afglijden is van een hele generatie naar criminele circuits, is dit immers totaal onaanvaardbaar, niet in het minst voor de Marokkaanse gemeenschap in Nederland zelf» (p. 67).

¹² TK 22 314, nr. 9.

¹³ TK 1989–1990, 21 472 en 20 941, nr. 5, p. 15.

Antillianen en Arubanen is het rapport «een gevaarlijk plan dat rechtstreeks afkoerst op een confrontatie in de samenleving» (NRC Handelsblad, 4 maart 1992).

In het gesprek met de Commissie gaat de heer **Van der Zwan** (zelfstandig adviseur) in op het verslag van het Nederlands Gesprek Centrum. Volgens hem is in het verslag:

«Voor het eerst een vrij complete compilatie te vinden van alle mogelijke gegevens over de positie van minderheden, met inbegrip van de keerzijde: de criminaliteitscijfers, het beroep op sociale voorzieningen. Daarvan werd altijd gezegd: dat moet je niet zo breed uitmeten, want dat stigmatiseert. (...) In de media is er uitvoerig over geschreven, ook over de keerzijde. Het rapport is aan de Kamer aangeboden. Dat moest natuurlijk ook, want de Kamer had erop aangedrongen. De Kamer heeft erover gediscussieerd. Mevrouw Dales heeft er complimenten voor in ontvangst genomen. Het is echter zeer teleurstellend wat er daarop beleidsmatig is gebeurd. (...) Dat was het moment geweest om het beleid op een andere manier in te zetten. Dat is toen niet gedaan.»

In een brief van 15 september 1992 over het minderhedenbeleid¹⁴ geeft minister Dales een overzicht van de kabinetsbijdrage aan het debat over minderheden.

Het kabinet wijst er nogmaals op dat het integratiebeleid om een aanpak vraagt die alle partijen activeert: «Het spreekt vanzelf, dat ieder lid van onze samenleving – dus ook leden van de minderheidsgroepen – zelf moeten zorgen voor de nodige middelen van bestaan. Integratie heeft slechts een geringe kans van slagen, wanneer men voor het levensonderhoud van de overheid afhankelijk blijft. Ook voor de leden van de minderheidsgroepen betekent dit, dat zij actief moeten zijn om zich een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven. (...) De overheid heeft de plicht instrumenten voor de nodige scholing en taalverwerving aan te dragen.» (p. 9).

Met betrekking tot nieuwkomers wijst het kabinet erop dat de nieuwe medeburgers in het debat veel aandacht hebben gekregen. Bovendien wijst het kabinet op een opvangmodel dat is ontwikkeld door het ministerie van VWC en op de financiële ondersteuning door dit ministerie van achttien gemeenten en één regio voor opvangactiviteiten. Daarnaast zijn er gemeenten die zelf opvangprojecten starten.

In de rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van overheden en maatschappelijke organisaties over de opvang van nieuwkomers hebben gemeentelijke vertegenwoordigers aangegeven dat een 100%-financiering van de opvang met reallocatie en een meer effectieve inzet van bestaande instrumenten, naar hun mening een onmogelijke opgave is.¹⁵ Door gemeenten wordt gesuggereerd om een «koppengeldregeling» in te voeren, zoals het ministerie van WVC hanteert voor de opvang van vluchtelingen. De VNG schat de kosten van een dergelijke regeling op 150 miljoen.

Met betrekking tot de wachtlijsten voor de basiseducatie wordt gewezen op de notitie *Weg met de Wachtlijsten* (zie paragraaf 3.4) en het extra bedrag van 110 miljoen om de wachtlijsten weg te werken.

Op 23 september 1992 wordt een motie ingediend door de leden Rosenmöller en Groenman, waarin de regering wordt verzocht, ervoor te zorgen dat in de loop van 1993 een structurele regeling voor de opvang van nieuwkomers wordt gerealiseerd.¹⁶ Hierna begint het nieuwkomersbeleid vorm te krijgen.

¹⁴ TK 1992–1993, 22 809, nr. 3.

¹⁵ TK 1992–1993, 22 809, nr. 3, p. 13.

¹⁶ TK 5, Minderhedenbeleid 1992, 23 september 1992, p. 213.

3.3 Nieuwkomersbeleid

Begin 1994 verschijnen twee beleidsnota's van WVC: *Investeren in integreren* en de *Contourennota/Integratiebeleid etnische minderheden* van BZK (april 1994). In beide nota's ligt de nadruk op de zelfredzaamheid van nieuwkomers. Om dit te kunnen bereiken, hebben de diverse overheden plichten en verantwoordelijkheden. Maar ook de nieuwkomer heeft rechten en plichten en moet zich actief inspannen om te integreren in de Nederlandse samenleving.

Vervolgens verschijnt in mei 1994 het rapport *Beleidsopvolging minderhedendebat*, geschreven door de heren Van der Zwan en Entzinger in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken. In dit rapport wordt vastgesteld dat «de voortzetting van het huidige arbeidsmarktbeleid, zelfs bij verdere intensivering, te weinig perspectief biedt aan minderheden, met name vanwege hun lage scholingsniveau. Deze situatie wordt nog versterkt door de voortgaande komst van immigranten, onder wie zich ook relatief veel ongeschoolden bevinden. Bij ongewijzigd beleid zal de gesignaleerde mismatch tussen vraag en aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt sterker worden, zullen de spanningen tussen de gevestigde bevolking en een deel der nieuwkomers oplopen, en zal het beroep op voorzieningen van de verzorgingsstaat toenemen, met name onder de allochtonen.» (p. 14).

Gezien «de ernst van de situatie» pleiten Entzinger en Van der Zwan voor «maatregelen die verder gaan dan die tot dusverre zijn voorgesteld en die een meer verplichtend karakter hebben, zowel voor de migranten als voor de samenleving» (p. 19). «Deze maatregelen zullen enerzijds meer flexibiliteit moeten brengen in de onderkant van de arbeidsmarkt en anderzijds de nieuwkomers en de niet-participerende allochtonen die hier reeds langer zijn gevestigd, beter moeten toerusten om te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt». Ten behoeve van de tweede maatregel komen Entzinger en van der Zwan met het voorstel om nieuwkomers te verplichten een inburgeringstraject te volgen. Dit traject duurt «in beginsel drie jaar» en omvat lessen in de Nederlandse taal, sociale vaardigheden, algemene vorming, beroepsscholing en/of applicatiecursussen voor deelnemers die reeds vakdiploma's bezitten. «De inburgeringsperiode zou als hoofddoel moeten hebben elke migrant in beginsel in staat te stellen na drie jaar zelfstandig in de Nederlandse samenleving te functioneren en in eigen onderhoud te voorzien.» (...) «Een belangrijk verschil met het nieuwkomersbeleid zoals dit de laatste jaren hier en daar schoorvoetend van de grond komt, is niet alleen het verplichte karakter van dit tracé (...) maar ook het feit dat in beginsel iedere nieuwkomer zich beschikbaar moet stellen voor de arbeidsmarkt (...).»¹⁷ (p. 19).

Volgens Entzinger en Van der Zwan doen de nieuwkomers «van meet af aan arbeidservaring op en hebben zo een eerste opstapje naar regulier werk aan het einde van het inburgeringstracé.» Daarvoor zou een scholings- en arbeidspool gecreëerd moeten worden waartoe alle nieuwkomers die een inburgeringstracé volgen, moeten toetreden. Voor hun werk ontvangen zij – gedurende drie jaar -een geleidelijk oplopende beloning vergelijkbaar met het systeem van jeugdlonen, dus beneden het minimum. «Zo zou de eerste periode van verblijf in Nederland voortaan formeel moeten worden beschouwd als een inburgeringsperiode, tijdens welke de nieuwe migrant weliswaar beperkt wordt in zijn of haar aanspraken op collectieve voorzieningen, maar wel recht kan doen gelden op het volgen van een inburgeringstraject en op een baan via de scholings- en arbeidspool.» (p. 20).

¹⁷ Aangezien in de nota geen onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen, mag verondersteld worden dat deze uitspraak ook bedoeld is voor vrouwelijke nieuwkomers.

Selectie voor het inburgeringstracé zal bij eerste aanmelding op het gemeentehuis plaatsvinden op grond van een aantal criteria, zoals inkomensniveau (minder prioriteit voor wie zelf in eigen onderhoud kan voorzien); opleiding/scholingsniveau (alleen laag opgeleiden); werk (personen met een baan uitzonderen); taalkennis (Nederlandsprekenden minder prioriteit); en leeftijd (tussen einde leerplicht en bijv. 50 jaar). Deelname zou niet moeten worden beperkt tot personen die behoren tot een doelgroep van het minderhedenbeleid. De meest dringende gevallen zouden eerst aan bod moeten komen. Ook asielzoekers zouden in aanmerking kunnen komen, «te beginnen na afloop van de eerste selectieronde (thans ongeveer 10 weken na binnenkomst)» (p. 21).

Op 3 juni 1994 schrijft minister de Vries een brief aan minister-president Lubbers¹⁸ met een korte reactie op de voorstellen van Entzinger en Van der Zwan, ten behoeve van de kabinetsformatie. Hij schrijft dat de voorstellen uitgaan van een meer specifieke benadering, terwijl het uitgangspunt van het beleid voor minderheden is dat algemeen beleid te prefereren is boven specifiek beleid. «De vraag is dan of, afgezien van de onontkoombare bureaucratie die het gevolg kan zijn van de voorstellen in het rapport, algemene maatregelen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt in het onderste segment van de arbeidsmarkt niet meer voor de hand liggen en mogelijk ook meer effect en draagvlak sorteren.» Ook een aantal veronderstellingen met betrekking tot beloning en de verhouding bruto- en nettolonen uit het voorstel worden niet door de minister gedeeld. De vraag wordt gesteld of het voorstel niet een doublure bevat met bestaande instrumenten. «Recent is besloten de doelgroep van de Jeugdwerkgarantiewet ook open te stellen voor jonge immigranten. Daarnaast zal in de Jeugdwerkgarantiewet een voorbereidingsfase worden geïntroduceerd. Dit is van groot belang, omdat op deze wijze voor jonge immigranten een verplichtende aanpak al in vergaande mate gerealiseerd kan worden.» (...) «Als deel van een mogelijke oplossingslijn wordt een verplicht inburgeringstraject voorgesteld, waarbij deelname hieraan voorwaarde vormt om voor een uitkering in aanmerking te kunnen komen» (p. 3).

De heer **Van der Zwan** zegt hier in het gesprek met de Commissie over:

«De heer Van Aartsen was indertijd secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en nam het initiatief om bij de kabinetsformatie in 1994 een beleidsdocument in handen te hebben dat aangeboden zou kunnen worden aan de kabinetsinformatie. Kabinetsformaties zijn in Nederland hét moment om een ander beleid in te zetten. Tijdens de rit van een kabinet wil dat meestal niet lukken. De heer Van Aartsen heeft Entzinger en mijn persoon uitgenodigd om daaraan te werken. Dat heeft geleid tot de voorstellen om in Nederland tot inburgering te komen.»

In het regeerakkoord van augustus 1994 komt het nieuwe kabinet met voorstellen voor een gecoördineerde opvang van nieuwkomers. «Er komen inburgeringscontracten voor nieuwkomers met sancties op het niet-naleven daarvan».¹⁹ De heer **Van der Zwan** zegt hierover:

¹⁸ ABA/AM/SCV/94/0773/087-mk.m.

¹⁹ Regeerakkoord, 13 augustus 1994.

«In 1994 trad Paars 1 aan. Het uitgangspunt van inburgering was aanvaard. De regering had de mogelijkheid gehad om in haar regeringsverklaring en ook verder de standpunten en de omslag van het beleid duidelijk te markeren. Niemand die de toen aangetreden regering daarvan weerhouden heeft, behalve zichzelf misschien. Er waren geen objectieve gronden aan te wijzen waarom de regering dat niet had kunnen doen. Naar mijn gevoel had het toen ook gemoeten.

De **Commissie**: *«Waarom is het niet gebeurd als er geen objectieve gronden tegen waren aan te voeren?»*

De heer **Van der Zwan**: *«Daarvoor moet je speculeren en dat doe ik liever niet. Ik vind het voor mijzelf voldoende om te constateren dat het moment er was en ook het momentum vanuit de bevolking. Het is echter niet gebeurd. Je zou kunnen veronderstellen dat dat te maken heeft met coalitiededen. De partijen dachten er natuurlijk verschillend over. Misschien is het om redenen van preoccupatie met een ander vraagstuk gebeurd, namelijk het vraagstuk van het werkloosheid. Daar ligt ook de grote tragiek. Heel lang is beweerd dat participatie op de arbeidsmarkt de sleutel voor integratie was. Als mensen werkloos zijn, hoeven wij verder nergens over te praten. Als mensen niet volwaardig functioneren in het arbeidsproces, dan is hun maatschappelijke verheffing een bijna onmogelijke taakstelling.»*

In de maanden daarna blijkt in overleg met de VNG dat het voornemen om inburgeringscontracten in te voeren, breed wordt gedragen vanwege de stimulans die ervan uit zou gaan voor een versnelde integratie. In mei 1995 bereiken de regering en de VNG overeenstemming over een gefaseerde aanpak van het nieuwe inburgeringsbeleid.

Vanaf 1996 zijn gemeenten verplicht, nieuwkomers een inburgeringsprogramma aan te bieden. Nieuwkomers met een uitkering kunnen worden verplicht tot deelname aan inburgeringscursussen. Dat de verplichting beperkt is tot uitkeringsgerechtigde nieuwkomers is omdat inburgering niet geregeld is op wettelijke basis, waardoor sancties alleen mogelijk zijn op basis van de Algemene bijstandswet (ABW). Het inburgeringscontract – dat de wederzijdse rechten en plichten van de nieuwkomer en de gemeente vastlegt – is gekoppeld aan de beschikking tot een uitkering in het kader van de ABW.

De eerste twee jaren van het inburgeringsbeleid, 1996 en 1997, zijn aanloopjaren. Daarna moet, per 1998, een sluitende aanpak bereikt worden op grond van een wettelijke regeling.

De bestaande financiële regelingen, de Bijdrageregeling Integratieprogramma's verblijfsgerechtigden (BIV) van het ministerie van VWS en de Regeling Integratie Nieuwkomers (RIN), de stimuleringsbijdrage voor projecten voor gezinsherenigers en gezinsvormers, worden samengevoegd tot één regeling. Ook het ministerie van OCenW stelt voor 1996 en 1997 financiële middelen ter beschikking voor de educatieve component van het inburgeringsprogramma.

Vanwege de hoge instroom van nieuwkomers kunnen niet alle nieuwkomers aan een inburgeringsprogramma deelnemen; het maximumaantal waarvoor het Rijk een vergoeding geeft, bedraagt 19 215. Gemeenten kunnen – binnen de door het Rijk vastgestelde doelgroep – zelf bepalen welke nieuwkomers voor een inburgeringstraject in aanmerking komen. Het inburgeringsbeleid is bedoeld voor personen van 18 jaar en ouder die naar het oordeel van de gemeente van eerste huisvesting het risico lopen in een achterstandsituatie te geraken en die behoren tot:

- de groep toegelaten vluchtelingen;

- de groep personen aan wie een voorwaardelijke vergunning tot verblijf is verleend;
- de groep gezinsherenigers en gezinsvormers;
- de groep Nederlanders, afkomstig van de Nederlandse Antillen of Aruba.

Het inburgeringsprogramma bestaat uit een welzijnscomponent, gefinancierd door VWS, en een educatieve component, gefinancierd door OCenW. De welzijnscomponent omvat:

- werving en intake;
- registratie van vorderingen;
- coördinatie en organisatie;
- trajectbegeleiding;
- maatschappelijke begeleiding.

De educatieve component bestaat uit de onderdelen Nederlands als Tweede taal (NT2), Maatschappij Oriëntatie en Beroepenoriëntatie. Het totale educatieve inburgeringsprogramma beslaat gemiddeld 500 uur.

In 1997 verschijnt het evaluatierapport over het inburgeringsbeleid (Brink, e.a., 1997). De conclusie is dat «het inburgeringsbeleid organisatorisch van de grond is gekomen maar dat de inhoudelijke kant van het beleid daarbij nog achterblijft.» (p. xvi). «De aandacht in de gemeenten is zo uitgegaan naar de inrichting van de organisatie van het inburgeringsbeleid, dat andere – in hun ogen – nevenactiviteiten daarbij zijn ingeschooten». Met betrekking tot het educatieve traject wordt opgemerkt dat dit in de loop van 1997 meer aandacht krijgt, maar dat het standaardaanbod niet voor alle groepen nieuwkomers voldoet: «Er is behoefte aan meer maatwerk». Het effect van de verplichtende contracten kan nog niet worden vastgesteld; er zijn maar weinig gemeenten die een actief sanctiebeleid voeren. (p. xvi).

Nog voor het verschijnen van de evaluatie wordt op 25 november 1996 het voorstel van wet Inburgering nieuwkomers aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁰ In de bespreking van het wetsvoorstel in een commissievergadering²¹ geven de diverse partijen aan zich in grote lijnen te kunnen vinden in het wetsvoorstel. Alleen de leden van het CDA stellen «met gemengde gevoelens kennisgenomen te hebben van het wetsvoorstel» omdat «het ambitieniveau van het wetsvoorstel op een aantal punten te laag» beoordeeld wordt (p. 3). Daarbij verwijzen de leden naar de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat inburgering slechts wordt gezien als een eerste stap in het integratieproces. De VVD (en ook D66) daarentegen ziet inburgering vooral als een individueel proces, dat in de eerste plaats maximale inzet van de nieuwkomer vereist. «Het voorstel biedt iedere nieuwkomer uitzicht op het realiseren van inburgering als startpositie voor integratie. Niet meer en niet minder.» (p. 3) De PvdA (maar ook andere partijen) vraagt aandacht voor de grote diversiteit aan nieuwkomers, wat het noodzakelijk maakt om maatwerk te bieden. De leden van de SP maken zich ernstige zorgen over het verdringingseffect binnen het reguliere educatieve aanbod.

Ten aanzien van het voorgenomen sanctiebeleid spreken de leden van GroenLinks zich in principe uit tegen sancties.²² Zij raden aan eerst de resultaten van de evaluatie van het inburgeringsbeleid af te wachten. Daarnaast zijn zij van mening dat de sancties te eenzijdig bij de nieuwkomers worden gelegd. In reactie geeft het kabinet aan dat het verwacht «gelet op de huidige praktijk met de inburgeringscontracten, dat het opleggen van sancties niet veelvuldig zal voorkomen. Over het algemeen

²⁰ TK 1996–1997, 25 114, nrs. 1–3.

²¹ TK 1996–1997, 25 114, nr. 4.

²² TK 1996–1997, 25 114, nr. 6, p. 40.

worden de huidige inburgeringsprogramma's door de nieuwkomers als positief ervaren. Toch wordt het van belang geacht om, indien nodig, in het uiterste geval sancties te kunnen toepassen. Dit past in een relatie tussen overheid en nieuwkomer die niet vrijblijvend is.» (p. 65). Ook het CDA vraagt aandacht voor het ontbreken van een sanctie-instrumentarium voor gemeenten. Naar de mening van de leden is het wetsvoorstel op dit punt te eenzijdig. Gevraagd wordt bovendien welke andere sanctiemogelijkheden het kabinet heeft onderzocht. Het kabinet geeft in reactie hierop aan vier soorten sancties (en incentives) te hebben onderzocht voor nieuwkomers die het traject voortijdig beëindigen zonder legitieme reden: het niet opnieuw (kosteloos) aanbieden van een cursus volwasseneneducatie; het plaatsen van weigeraars onderaan wachtlijsten; een financiële bijdrage van de nieuwkomer; een borgsom die bij niet voldoen aan verplichtingen niet wordt terugbetaald.²³ Tevens is aandacht besteed aan sancties in de sfeer van het verblijfsrecht. Nadeel hiervan was dat niet alle overtreders in gelijke mate getroffen zouden worden, dat dergelijke sancties vermoedelijk moeilijk uitvoerbaar zijn en dat het risico van «détournement de pouvoir» bestaat (p. 64). In reactie op de vraag naar het sanctie-instrumentarium voor gemeenten geeft het kabinet aan het niet nodig te vinden om dit in het wetsvoorstel op te nemen. Indien sprake is van niet nakomen van zorgplichten kan in voldoende mate met het bestaande instrument uit de Gemeentewet worden opgetreden (p. 65).

Op 11 november 1997 wordt de wet, met enkele amendementen²⁴ aangenomen in de Tweede Kamer. Een van de amendementen (van mevrouw Singh Varma van GroenLinks) heeft betrekking op het aantal uren voor het educatieve programma, dat wordt verhoogd van maximaal 500 naar gemiddeld 600 uur per nieuwkomer.

Op 7 april 1998 wordt de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) door de Eerste Kamer aangenomen en per 30 september 1998 treedt de wet in werking.

Al vrij snel na invoering van de wet wordt veel kritiek geleverd, zowel op de wet zelf als op de uitvoering door gemeenten.

De heer **Van der Zwan** zegt in het gesprek met de Commissie over het inburgeringsbeleid dat op basis van zijn advies tot stand is gekomen:

«Het hele inburgeringsconcept is op een heel verwaterde manier in de wet terechtgekomen. In de uitvoering is het verder uitgehold. Er is niet veel van overgebleven. Alle sancties zijn eruit gehaald. (...) De conclusie is dat de inburgering tijdens de informatie op sterk verwaterde wijze in het akkoord terechtgekomen is. In de uitvoering van de wet is het eigenlijk blijven steken.»

Op de vraag waarom het inburgeringstraject is verwaterd, antwoordt de heer **Van der Zwan** dat politieke bewindvoerders en de Tweede Kamer bang waren dat:

²³ TK 1996–1997, 25 114, nr. 6. p. 64.

²⁴ Tijdens het wetgevingsoverleg met de vaste commissie voor Binnenlandse zaken van 8 september over het wetsvoorstel inburgering nieuwkomers wordt een aantal amendementen ingediend en worden diverse concept-amendementen op tafel gelegd (van de leden Dittrich, Kamp, Noorman-Den Uyl). In de derde nota van wijziging (TK 1997–1998, 25 114, nr. 17) gaat het kabinet in op de wijzigingen die als gevolg van deze (concept)-amendementen in het wetsvoorstel zijn aangebracht.

«een dergelijk beleid niet zou passen in de Nederlandse verhoudingen. Let wel, de sancties werden niet toegepast op degenen die moesten inburgeren, maar evenmin op degenen die hier op andere gronden een beroep deden op de sociale voorzieningen. Als je inburgeraars met deze sancties wilt confronteren, moet je ter wille van de rechtsgelijkheid die sancties ook voor anderen laten gelden. Ik denk aan het onder bedreiging met sancties aanvaarden van werk, aan het voldoen aan verplichtingen voor het ontvangen van een uitkering. Als je taalonderwijs moet volgen en je komt niet opdagen, moeten de lesgevende instanties bereid zijn om dat absenteïsme door te geven aan de sociale dienst, die vervolgens bereid moet zijn om daaraan consequenties te verbinden. Deze hele ceel zit eraan vast. Daar is niet veel van terechtgekomen.»

In het gesprek met de Commissie zegt de heer **Entzinger** (hoogleraar Migratie- en Integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) over inburgering:

«Ik heb het gevoel dat het initiatief dat de heer Van der Zwan en ik in 1994 hebben genomen om de verplichte inburgering op de maatschappelijke en politieke agenda te zetten, de kentering die al was ingezet met het allochtonenrapport van de WRR uit 1989, verder heeft doorgevoerd. Ik herinner mij heel goed de enorme oppositie, de golf van protesten die over ons heen kwam, toen wij het waagden voor te stellen de inburgering en de taallessen Nederlands voor nieuwkomers verplicht te stellen. Een paar jaar later was er wetgeving op dat punt. Ik zal niet zeggen dat de uitvoering van de wet in alle opzichten goed functioneert, maar in mijn beleving was er sprake van een keerpunt in het denken over de integratie. Dit ligt nog maar tien jaar achter ons. Integratie is dus een proces dat tijd vergt en ik hoop dat die tijd aan de betrokkenen wordt gegeven.»

De heer **Koopmans** (hoogleraar Sociologie aan de VU) is het met de heer Van der Zwan eens dat het beleid steeds te vrijblijvend is geweest:

«Het was in zekere zin een tamelijk vrijblijvend beleid, voor alle partners in het integratiebeleid. Het was vrijblijvend voor migranten, voor de overheid, voor autochtonen en voor migrantenzelforganisaties. In die zin liet men het een beetje op zijn beloop. De overheid had haar eigen doelstelling, namelijk het bestrijden van sociaal-economische ongelijkheid, veel serieuzer moeten nemen. Dat is al sinds het begin van de jaren tachtig een centrale doelstelling van het minderheden- en integratiebeleid. In tegenstelling daarmee heeft men zich lange tijd vooral beziggehouden met allerlei symbolische en culturele kwesties en met identiteitskwesties. De ware problemen, waarmee het gros van de migranten te maken heeft, heeft men lange tijd laten liggen. Je kunt ook zeggen dat het beleid te vrijblijvend is geweest. Men heeft aan migranten te weinig duidelijk gemaakt wat men van ze verwacht en wat nodig is om in deze maatschappij te functioneren.»

Het inburgeringsprogramma in het kader van de WIN bestaat uit de volgende onderdelen: de intake (waaronder een toets bij het ROC om het aanvangsniveau te bepalen en een werkintake bij het CWI), het educatieve traject bestaande uit NT2, beroepenoriëntatie en maatschappijoriëntatie, de profieltoets die binnen een jaar moet worden afgenomen om het eindniveau te bepalen, de kwalificerende intake bij het CWI, trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding, en de doorgeleiding binnen zes maanden na het afnemen van de profieltoets.

Eind 1998 constateert de regering dat de integratie van een deel van de groep Antilliaanse jongeren in de Nederlandse samenleving moeizaam verloopt.²⁵ Op 30 april 1999 komt een advies uit naar aanleiding van een onderzoek of het mogelijk is te starten met een inburgeringsprogramma op de Antillen.²⁶ Besloten wordt een pilot te starten per oktober 1999, voor 15 à 20 jongeren. In januari 2000 komen de Nederlandse en

²⁵ TK 1998–1999, 26 283, nr. 1, p. 1.

²⁶ TK 1998–1999, 26 283, nr. 1.

Nederlands-Antilliaanse regering overeen dat jongeren van 16 tot 25 jaar voor vertrek naar Nederland het in de Nederlandse Antillen aangeboden voortraject inburgering moeten volgen, te beginnen per 1 februari 2001. Hierover wordt door de Nederlandse regering op 13 december 2000 een akkoord gesloten met de Antilliaanse regering.

Op 6 april 2001 stuurt minister **Van Boxtel** (voormalig minister Grote Steden- en Integratiebeleid) de tweede voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer.²⁷ Hij vertelt hier in zijn gesprek met de Commissie het volgende over:

«Ik was samen met staatssecretaris Gijs de Vries verantwoordelijk voor de migratie van Antilliaanse jongeren. Ik heb toen geprobeerd om in het verlengde van het in Nederland gestarte inburgeringsbeleid ook een inburgeringsgedeelte op te zetten op de Antillen, om te beginnen op Curaçao. Daarover heb ik twee keer een convenant gesloten met vertegenwoordigers van het kabinet van de Antillen. Wij waren al begonnen met een pilot. Die liep heel redelijk. Er meldden zich een aantal jonge mensen voor aan. Zij doorliepen die cursus ook met goed gevolg. Het was de bedoeling om geld beschikbaar te stellen voor dit doel. Het moest een groot project worden.

Het voorstel viel in eerste instantie heel slecht bij het Antilliaanse parlement en ook bij een aantal Antilliaanse ministers. (...) Dat kwam met name omdat ik vond dat er een vorm van controle moest worden ingesteld als het werd opgezet en er veel geld in zou worden gestoken. Het verzoek was of er bij het vertrek van de jonge mensen van de Antillen kon worden nagegaan of zij een deel van de inburgeringscursus hadden gevolgd. Dat was een brug te ver en tegen het zere been. Het was arrogantie vanuit Nederland en ik weet niet wat er nog meer is gezegd in het Antilliaanse parlement.

Het plan is toen bijgesteld. Er is voorgesteld om de inburgering onderdeel te maken van een totaal nieuw onderwijsplan op de Antillen. Het was dan een plan van de Antillianen zelf waarin het zijn beslag kon krijgen. Ik hield wel vast aan die controle-eis. Ik zal een lang verhaal kort maken. Nadat het overleg al twee keer was mislukt, werd ik gebeld door de minister-president, de heer Pourier. Hij deelde mee dat zij eruit waren. Ik kon naar de Antillen komen en dan kon het akkoord worden getekend. Er zou dan ongeveer 11 mln. euro extra beschikbaar komen voor die taallessen op Curaçao. Toen ik daar aankwam rond Sinterklaas was mijn schoen niet gevuld, maar leeg. Het parlement en het kabinet hadden namelijk bij nader inzien besloten om maar niet akkoord te gaan met dit onderdeel.

Ik heb het toen heel kort gehouden. Ik heb gezegd dat iedereen hartelijk werd bedankt en dat ik het geld mee terug nam naar Nederland om het hier uit te geven. Een deel van dat geld is nu aangewend om in verschillende steden huisvestingsprojecten voor Antillianen van de grond te tillen, gekoppeld aan taallessen en toeleiding naar de arbeidsmarkt.»

In de Tweede Kamer wordt teleurgesteld gereageerd op het bericht van minister Van Boxtel.²⁸ De heer Gortzak (PvdA) zwaait het kabinet lof toe voor het uithoudingsvermogen waarmee het met het Antilliaanse kabinet heeft onderhandeld, maar er komt een moment «waarop lankmoedigheid ophoudt een deugd te zijn.» (p. 1), en dat moment is naar zijn oordeel al lang voorbij. Hij stelt zijn Antilliaanse collega's in hoge mate verantwoordelijk voor het mislukken van het inburgeringsbeleid op de Antillen. De heer Van der Knaap (CDA) geeft aan dat het hem spijt dat de Nederlandse regering geen consequenties verbindt aan haar harde conclusie behoudens het intrekken van financiële middelen die voor de inburgeringscursus op de Antillen waren bestemd (p. 3). Het Nederlandse kabinet verwijt de Antilliaanse regering dat de vertraging van de inburgeringsplicht geen recht doet aan de breed gevoelde *sense of urgency* dat de problematiek van Antilliaanse jongeren daadkrachtig moet worden bestreden, maar Van der Knaap vraagt zich af wanneer het Nederlandse kabinet de hand in eigen boezem steekt vanwege eenzelfde gebrek aan gevoel van urgentie. Tevens vraagt hij de minister wat hij vindt van het

²⁷ TK 2000–2001, 26 283, nr. 9.

²⁸ TK 2000–2001, 26 283, nr. 10.

idee om jongeren bij aankomst in Nederland in een internaat te plaatsen en dringt hij aan op directe bemoeienis van de minister-president (p. 3). Volgens de heer Te Veldhuis (VVD) zijn Antilliaanse jongeren die naar Nederland komen zonder kennis van de Nederlandse taal, samenleving en arbeidsmarkt, niet kansarm maar kansloos. De heer Rosenmöller (GroenLinks) geeft aan dat, nu de inburgering op de Antillen niet mogelijk is, dit maar in Nederland moet gebeuren.

Taskforce Inburgering

Naar aanleiding van de motie-Melkert c.s. op 23 september 1999²⁹, waarin hij het kabinet vraagt om maatregelen te treffen om de wachtlijsten voor oudkomers voor NT2 weg te werken, wordt in de zomer van 2000 de Taskforce Inburgering opgericht. De Taskforce krijgt drie opdrachten: het wegwerken van de wachtlijsten voor oudkomers, het verbeteren van het inburgeringsproces voor nieuwkomers en het verbeteren van de informatievoorziening voor inburgering.

Mevrouw **Vogelaar**, voormalig projectleider van de Taskforce Inburgering, vertelt in het gesprek met de Commissie wat zij bij haar aantreden aantrof op het gebied van inburgering:

«Ik trof een minister aan die op dat moment te maken had met de uitvoering van een Kamerbreed aangenomen motie, waarin hem werd verzocht de wachtlijsten voor oudkomers binnen een jaar weg te werken. (...) Dat was de ene helft van de opdracht. De andere betrof het verbeteren van de inburgering. Dat sloeg zowel op oudkomers als op nieuwkomers. (...) Daarbij hebben wij drie hoofdzaken geconstateerd. Het ontbrak aan een heldere resultaatformulering op het terrein van inburgering. Wat moet het resultaat van inburgering zijn? In de WIN is dat geformuleerd als een eerste stap op weg naar integratie. Dat klinkt erg mooi, maar het betekende concreet dat het een slagje meer moest worden geoperationaliseerd als je elkaar erop wilde aanspreken en als je wilde beoordelen of het wel of niet succesvol was verlopen. Over datgene wat nog wel enigermate concreet was geformuleerd, namelijk een streefdoel voor NT2, niveau 3, moest worden geconstateerd dat dit voor de gemiddelde inburgeraar niet haalbaar was, gelet op de beschikbare hoeveelheid tijd, namelijk 600 uur voor een cursus.

Daarnaast was er sprake van een enorme verkokering op rijksniveau, namelijk een betrokkenheid van vier departementen, die in zeer beperkte mate afstemmingsoverleg hadden over de inburgering. Met de totstandkoming van de Taskforce is een overlegstructuur gecreëerd, als gevolg waarvan de departementen elke 14 dagen om de tafel zaten. Dan wist men van elkaar wat men deed. Op die manier kon er tot enige coördinatie worden gekomen. Er was dus een fors aantal departementen bij betrokken, maar ook bleek dat het aanstellen van een coördinerend minister onvoldoende was om het probleem op te lossen. Deze minister had onvoldoende bevoegdheden om de coördinatie werkelijk inhoud te geven. De problematiek van de verkokering op rijksniveau vertaalde zich vervolgens door naar het gemeentelijke niveau, want de gemeenten kregen via verschillende departementen beleidsinitiatieven aangereikt waar allerlei mensen vervolgens mee aan de slag gingen. Dat maakte het voor gemeenten heel lastig tot integraal beleid te komen.

Ten slotte constateerden wij dat heel veel gemeenten de regiefunctie waarmee ze waren opgezadeld als gevolg van de decentrale beleidsuitvoering tot op dat moment veelal onvoldoende hadden vorm gegeven. Een voorbeeld. Toen we begonnen, hebben we een aantal gemeenten uitgekozen waarmee wij intensief zouden gaan samenwerken. Het waren er in totaal 42. Als wij die gemeenten opbelden om een afspraak te maken met de wethouder die verantwoordelijk was voor inburgering, ontstond daar verwarring, omdat vaak diverse wethouders een stukje van dat beleid voor hun rekening namen. Het was dus niet duidelijk met wie er moest worden gesproken. In de praktijk zaten wij dus soms met twee of zelfs met drie wethouders om de tafel. Dat is ook een heel proces geweest. Op gemeentelijk niveau is als gevolg daarvan wel een slag gemaakt. Wij hebben de betrokken gemeenten bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen geadviseerd ervoor te zorgen dat in de nieuwe collegeprogramma's afspraken zouden worden gemaakt over de regiefunctie

²⁹ TK 1999- 2000, nr. 26 800, nr. 9

rond de inburgering en dat een wethouder daarvoor verantwoordelijk moest worden. Een fors aantal gemeenten heeft dat advies overgenomen. Het kan altijd beter, ik zeg niet dat het wat dat betreft heel goed loopt, maar er is een forse slag gemaakt met de regiefunctie op gemeentelijk niveau.»

De Taskforce kiest voor een driesporenaanpak: via een regionale aanpak worden de G4-, de G21- en de G17-gemeenten ondersteund. Elke gemeente krijgt een accountmanager toegewezen die de gemeente ondersteunt bij de uitwerking en implementatie van verbeteringen. Daarnaast werkt de Taskforce via een thematische aanpak aan tien «ontwikkeltrajecten»: onderdelen van het inburgeringsproces die knelpunten opleveren en derhalve verbetering behoeven. Deze tien ontwikkeltrajecten zijn: de regierol van gemeenten; intergemeentelijke samenwerking; inkoopbeleid; uitval en sanctiebeleid; inburgeringsonderzoek, duale trajecten, het educatieve programma; traject- en maatschappelijke begeleiding; kinderopvang³⁰ en informatievoorziening. Het derde spoor heeft betrekking op de verspreiding van de kennis, ervaringen en best practices aan alle gemeenten via conferenties, databanken en publicaties. Eind 2000 start de Taskforce Inburgering met pilots gericht op «*duale trajecten*»: inburgeringstrajecten waarin NT2 gelijktijdig wordt aangeboden met werk, stages of een beroepsopleiding. Volgens de Taskforce zijn duale trajecten een mogelijkheid om het inburgeringsproces effectiever te maken.

Mevrouw **Vogelaar** zegt hierover:

«Ik denk dat in het bijzonder in de politiek, maar misschien ook wel breed in de samenleving, geen realistische verwachtingen leven over het tempo waarin een integratieproces zich kan voltrekken. Je ziet het bij heel veel groepen die migreren in een samenleving. Wil je kunnen spreken van echte integratie, dan moeten er diverse generaties overheen gaan, voordat dit proces zijn beslag heeft gekregen. Wij hebben daar dus te hoog gespannen verwachtingen van, maar dit vertaalt zich wel in het denken over integratiebeleid en inburgering. Een uiting daarvan is wat ik zojuist aanhaalde, namelijk de gedachte dat je iemand in 600 uur een NT2-niveau 3 kunt bijbrengen, maar dat is niet realistisch, vooral niet als je kijkt naar het grote verschil qua startniveau waarmee mensen in de Nederlandse samenleving komen.

Daarnaast is het concept rond inburgering te veel gefocust op het verwerven van de Nederlandse taal en de gedachte dat, als iemand de Nederlandse taal beheerst, de rest vanzelf wel komt. In de periode dat ik verantwoordelijk ben geweest voor de Taskforce, heb ik ervaren dat het beheersen van de Nederlandse taal een wezenlijk onderdeel is van integratie, maar het is zeker zo essentieel dat iemand in de samenleving gaat participeren. (...)Het staat voor mij als een paal boven water dat, als je inburgering en integratie wilt, je moet zoeken naar een concept waarbij de taalverwerving wordt verbonden aan participatie in de samenleving, primair via de arbeidsmarkt, want iedereen moet in zijn eigen onderhoud voorzien in de Nederlandse samenleving -dat geldt ook voor inburgeraars en migranten – maar anders via andere functioneringsdomeinen, zoals een opleiding of opvoedingsondersteuning via peuterspeelzalen of basisscholen. Er zijn wat dat betreft allerlei vormen van participatie mogelijk.»

³⁰ Het gebrek aan kinderopvang blijkt een van de belangrijkste oorzaken van wachtlijsten voor oudkomers te zijn. In het ontwikkeltraject zoekt de Taskforce naar mogelijkheden om dit probleem op te lossen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan combinaties van de mogelijkheid om middelen voor inburgering te combineren met middelen in het kader van de Vroeg- en Voorschoolse Educatie (VVE-regeling). In de praktijk blijkt namelijk dat juist de kinderen van oudkomers en nieuwkomers de doelgroep zijn van de VVE-regeling (Kinderopvang voor inburgeraars, sleutels tot inburgering, nr 2).

³¹ SER Ontwerpadvies Inburgeren met Beleid, 14 oktober 2003.

³² TK 2001–2002, 28 006, nrs. 1–2, p. 19.

In samenwerking met de Taskforce Inburgering en Ruim Baan van het ministerie van Sociale Zaken start PTT Post een pilot van «inhouse inburgeringsprogramma's». Deze pilot verloopt erg succesvol: volgens de heer Van Schijndel, projectleider van TPG Post, zijn in het najaar van 2003 circa 200 mensen (in deeltijdbanen) bij TPG-Post aan de slag gegaan.³¹ Eind december 2001 zijn circa 380 kandidaten gestart met een duaal traject, aangeboden door een van de 12 ROC's die op dat moment deze trajecten verzorgen.³²

Naast de duale trajecten en de andere negen ontwikkeltrajecten maakt de Taskforce Inburgering zich sterk voor een integrale aanpak: «de inbedding van inburgering in het geheel van integratiemaatregelen».³³ «Deze integrale benadering heeft bijvoorbeeld ook haar weerslag gehad op de samenstelling van de colleges van burgemeesters en wethouders in verschillende grote gemeenten. Na de laatste gemeenteraadsverkiezingen is het aantal wethouders met een integrale portefeuille (inburgering, werkgelegenheid, welzijn en onderwijs) groter.» (p. 10) Als resultaat van de tien ontwikkeltrajecten verschijnen in het najaar van 2002 tien brochures met handvatten om het inburgeringsproces te verbeteren.

Op 5 december 2002 biedt de Taskforce Inburgering minister Nawijn het Slotdocument³⁴ aan. Daarin stelt de Taskforce dat de «implicaties van immigratie in de afgelopen decennia onvoldoende zijn onderkend en dat op beleidsniveau niet altijd de juiste inschattingen zijn gemaakt bij de aanpak van integratie. (...) Gezien de grote bijdrage die inburgeringsbeleid kan bieden aan het breder integratiebeleid is het van belang dat de komende jaren geïnvesteerd blijft worden in de kwaliteit van inburgering. Functioneert deze pijler van het integratiebeleid naar behoren, dan zal dat het integratiebeleid als geheel positief beïnvloeden.» (p.1 en 2). Volgens de Taskforce heeft zij een goed beeld gekregen van de concrete dagelijkse gang van zaken, en de knelpunten daarbij. «Ze heeft op grond daarvan vastgesteld dat de problematiek rond inburgering dieper en anders ligt dan meestal wordt verondersteld. Wil sprake zijn van een structurele verbetering van de inburgering dan gaat het over meer dan alleen het wegwerken van wachtlijsten, een verbeterde toepassing van sanctiemogelijkheden of het bieden van andere taalcursussen, ofschoon al dit soort maatregelen bij het verbeterproces van belang zijn. De kwaliteitsverbetering van inburgering vraagt echter om een veel grondiger aanpak, gebaseerd op een doordacht herontwerp van het inburgerproces» (p. 3).

Samen met gemeenten heeft de Taskforce Inburgering een visie op inburgering ontwikkeld, die als volgt samengevat kan worden:

- leren door te participeren: bij voorkeur in duale trajecten;
- zoveel spelers, zoveel zinnen: daarom de gemeentelijke regie versterken;
- interne coördinatie en afstemming (al was het alleen al omdat diverse geldstromen ingezet kunnen worden);
- al doende leren: veel gemeenten staan nog aan het begin van een nieuwe kijk op inburgering.

De Taskforce Inburgering komt vervolgens met de volgende aanbevelingen:

- meer eigen initiatief bij de gemeente op basis van een bestuurlijk akkoord met het Rijk;
- voortzetting en intensivering van de landelijke coördinatie;
- bundeling van geldstromen in een nieuw fonds voor educatie, inburgering en reïntegratie, en toestaan van experimenten op dit terrein;
- gemeenten aanspreken op behaalde resultaten;
- verkennen van mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering, benchmarking en visitatie;
- kritische analyse van behoefte aan informatie op rijksniveau;
- opheffen verplichte winkelnering.

Het probleem van de financiering licht mevrouw **Vogelaar** in haar gesprek met de Commissie als volgt toe:

³³ TK, 2002–2003, 28 612, nr.2, p. 10.

³⁴ Taskforce Inburgering, 4 december 2002.

«De hoeveelheid geld is het probleem niet. Het probleem is wel dat dit via een heleboel financieringsstromen bij de lokale overheid terecht komt. Dat heb ik ook tegen de diverse departementen gezegd. Zij brengen het geld gescheiden naar de lokale overheid, met bij wijze van spreken de mededeling dat het hun niet is gelukt de verkokering te doorbreken en dat het nu aan de gemeenten is om de zaak te regelen. Het is wel erg gemakkelijk te denken dat het zo gaat.»

Op de vraag van de Commissie of de adviezen van de Taskforce Inburgering zijn overgenomen antwoordt mevrouw **Vogelaar**:

«We hebben acht adviezen uitgebracht, maar er is er slechts eentje overgenomen in het nieuwe beleid. Dat is de afschaffing van de gedwongen winkelnering bij de ROC's.»

De regering heeft nooit officieel op het slotdocument van de Taskforce Inburgering gereageerd en ook in de Tweede Kamer is er niet over gedebatteerd.

Tijdens de werkzaamheden van de Taskforce Inburgering verschijnen twee rapporten over inburgering: het *Interdepartementaal Beleidsonderzoek*³⁵ (IBO) en de *Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers*.

Volgens de werkgroep IBO kan het inburgeringsbeleid op een aantal terreinen worden verbeterd. De uitgangspunten waar het beleid aan zou moeten voldoen, zijn:

- de introductie van de inburgeringstoets;
- de introductie van financiële en/of juridische consequenties voor de inburgeraar aan het wel of niet halen van de inburgeringstoets;
- het loslaten van de gedwongen winkelnering;
- het loskoppelen van de financierings- en verantwoordingsstelsels van de toetsen en inburgeringscontracten;
- het vereenvoudigen en stroomlijnen van de verantwoordelijkheidssystematiek.

De IBO-werkgroep werkt drie beleidsvarianten uit, die van elkaar verschillen op het punt van de verantwoordelijkheid voor inburgering: of de inburgeraar krijgt zelf meer verantwoordelijkheid; of de verantwoordelijkheid ligt in hoofdzaak bij de uitvoeringsinstanties, óf bij het Rijk.³⁶

In een brief van minister Nawijn aan de Tweede kamer over het IBO-rapport wordt gesteld dat een aantal aanbevelingen van het IBO is opgenomen in het Strategisch Akkoord van het inmiddels demissionaire kabinet.³⁷ Gezien de demissionaire status van het kabinet vindt de minister het echter niet opportuun om een kabinetsreactie op het IBO Inburgering op te stellen.

De evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers bestaat uit twee delen: een onderzoek naar de effectiviteit van de WIN, uitgevoerd door Regio-plan, en een onderzoek naar de efficiency, uitgevoerd door PWC. In de *managementsummary* over de effectiviteit en efficiency van de WIN komen de onderzoekers van beide bureaus tot de volgende conclusies:

- de WIN heeft een tamelijk hoog bereik (maar kan worden verbeterd);
- er is betrekkelijk weinig uitval;
- het inburgeringsonderzoek leidt onvoldoende tot verscheidenheid in de inrichting van het programma;
- het inburgeringsprogramma is adequaat doch eenzijdig vormgegeven;
- de kwaliteit van de trajectbegeleiding wisselt sterk per gemeente;

³⁵ *Perspectief op integratie, IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*, p. 6.

³⁶ TK, 2002–2003, 28 612, nr. 2, p. 11.

³⁷ TK 2002–2003, 27 083, nr. 34.

- de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding wisselt sterk per instelling;
- de WIN brengt deelnemers in beperkte mate op een hoger niveau;
- de aansluiting tussen de WIN en vervolgstappen laat te wensen over;
- het oordeel van nieuwkomers over het inburgeringsprogramma is redelijk positief;
- de regie van gemeenten is verbeterd maar desondanks zijn er enkele belangrijke knelpunten;
- uitvoeringspartijen werken redelijk samen maar de onderlinge communicatie dient beter gestructureerd te worden;
- de administratieve organisatie is redelijk maar schiet tekort waar het gaat om rapporteren over en bewaken van het uitvoeringsproces;
- de intergemeentelijke samenwerking is onvoldoende;
- meer dan de helft van de gemeenten legt geen sancties op;³⁸
- de beschikbare financiële middelen zijn voldoende;
- de financieringssystematiek is problematisch.

Volgens het kabinet levert de *Evaluatie van de Wet Inburgering* «enkele opvallende uitkomsten op.³⁹ Zo is de termijn waarbinnen het inburgeringsprogramma dient te worden afgerond (18 maanden) te rigide. Niet iedereen rondt het afgesproken traject binnen de gestelde termijn succesvol af. Door de dubbelfunctie van de verklaring c.q. de toetsen als afrekenmiddel en niveaumeting, richten gemeenten zich vooral op de functie van afrekenmiddel. Het bereik van de WIN is hoog, maar de wet brengt deelnemers in beperkte mate op een hoger niveau. Voorts ligt de uitval tussen de 15 en 20%. Een belangrijke reden voor uitval is aanvaarding van werk. Ten slotte is het inburgeringsprogramma weliswaar adequaat, maar eenzijdig vormgegeven.»⁴⁰

Per 31 december 2002 beëindigt de Taskforce Inburgering haar werkzaamheden. Volgens het kabinet blijkt uit een evaluatie over de Taskforce «dat gemeenten nog steeds behoefte hebben aan een vorm van ondersteuning en een gestructureerd contact met het Rijk, zoals voorheen verzorgd door de Taskforce. Als logisch vervolg op de Taskforce hebben de betrokken departementen besloten een Frontoffice Inburgering op te richten, dat in beginsel voor een periode van twee jaar de gemeenten op vraagbasis zal ondersteunen. De doelstelling van het Frontoffice is het vasthouden en waar nodig het vergroten van de aandacht voor het inburgeringsterrein en tevens het verankeren van de behaalde resultaten. Een team van vier accountmanagers, aangestuurd door een projectleider en ondersteund door een office manager, is hiervoor in het leven geroepen.» (...) «De belangrijkste taken van het Frontoffice hebben betrekking op het ondersteunen van gemeenten bij verdere ontwikkeling en uitvoering van hun inburgeringsbeleid op basis van een vraaggerichte en flexibele ondersteuning.»⁴¹

Naar aanleiding van de motie-Lambrechts⁴² zijn imams, ofwel geestelijke bedienaren, vanaf 1 januari 2002 verplicht een inburgeringscursus te volgen. Dat houdt in dat imams een regulier inburgeringstraject volgen, aangevuld met een centraal in het land georganiseerde specifieke cursus. In september 2002 zijn de eerste cursussen van start gegaan, waaraan 18 imams deelnamen. Daarvan hebben 16 de cursus succesvol afgerond.⁴³ Gemeenten worden aangespoord om ook de oudkomers onder de geestelijke bedienaren een traject aan te bieden, gefinancierd uit de oudkomersmiddelen.

³⁸ Redenen die hiervoor worden aangevoerd zijn: administratieve last; ontbreken ervaring bij de leerplichtambtenaar; verwachting dat het niet effectief is; kost veel tijd; niet rechtvaardig; gemeentelijk beleid (p. 17).

³⁹ TK 2002–2003, 28 612, nr. 2.

⁴⁰ TK 2002–2003, 28 612, nr. 2, p. 10.

⁴¹ TK 2002–2003, 27 083, nr. 33, p. 6.

⁴² TK 2002–2003, 27 083, nr. 27.

⁴³ TK 2003–2004, 29 203, nr. 2, p. 21.

In de loop van 2000 en 2001 wordt steeds vaker gesproken over aanscherping van het inburgeringsbeleid.

In de nota *Integratie in het perspectief van immigratie* geeft het kabinet aan dat het verdere intensivering of aanpassingen van beleid voorstaat.⁴⁴ Met betrekking tot het inburgeringsbeleid wordt gemeld: «als vertrekpunt voor aanscherping van het inburgeringsbeleid wordt de mogelijkheid gehanteerd om bij aanvraag van toelating vanwege gezinshereniging en -vorming een financiële bijdrage te vragen.» Daarnaast wordt gedacht aan het invoeren van een borgstelling door oudkomers bij de aanvang van het inburgeringsprogramma, die na succesvolle afronding met een bonus wordt terugbetaald. Ook andere positieve prikkels worden beproefd, zoals een beloning en een baangarantie (p. 5).

In december 2002 wordt door de Tweede kamer de motie-Sterk c.s.⁴⁵ aangenomen. Daarin wordt het kabinet verzocht om met voorstellen te komen voor inburgering in het land van herkomst, om zo achterstanden in Nederland te voorkomen. Het kabinet laat een onderzoek uitvoeren en op 18 juni 2003 verschijnt het rapport (Boutachekourt, 2003).

De onderzoekers stellen drie mogelijke scenario's voor, waarbij sprake is van een «complex proces met stevige financiële consequenties» (p. 34). Volgens de onderzoekers bieden twee scenario's reële slagingskansen die verder uitgewerkt zouden moeten worden».

In het gesprek met de Commissie zegt mevrouw **Vogelaar** over de mogelijkheid om in het land van herkomst inburgeringsprogramma's aan te bieden:

«Ik ben daar heel sceptisch over. Ik denk dat het met heel veel kunst- en vliegwerk misschien te realiseren is in landen als Turkije en Marokko. Er is ook een onderzoeksrapport over naar de Kamer gestuurd. Daarin laten de onderzoekers zich zeer sceptisch uit over dit beleidsvoornemen. Er zijn ook veel vragen in juridisch-familie-rechtelijke zin te stellen. Ook praktisch wordt het volgens mij heel lastig om dit te organiseren. Recentelijk was ik aanwezig bij een debat in Den Haag. Toen heb ik hierover gesproken met mensen uit Turkije en Marokko. Zij wijzen er zelf op dat ook heel veel fraudegevoelige aspecten mee spelen. Er moet worden gecontroleerd of hier en daar geen diploma wordt gekocht. In dat soort termen spraken deze mensen erover. Dus moet je ook bezien hoe je dat kunt voorkomen. Het lijkt mij niet juist die kant op te gaan. Nog zorgelijker vind ik het, en dat gebeurt al, dat door deze nieuwe beleidsoriëntatie de aandacht voor het verbeterproces dat zich hier in Nederland moet voltrekken op het terrein van inburgering en integratie verflauwt. Dat is doodzonde. De afgelopen drie jaar is fors geïnvesteerd in het tot stand brengen van die verbetering. Ik heb zelf gezien dat men er op het lokale niveau heel goed mee aan de gang is gegaan. Tijdens het debat dat ik zojuist noemde, merkte ik echter al dat gemeenten momenteel in vertwijfeling achterover leunen en dat de Frontoffice Inburgering, de opvolger van de Taskforce, ook niet weet wat er moet worden geadviseerd. Men kan aangeven dat de gemeenten door moeten gaan op de ingeslagen weg, maar iedere wethouder vraagt zich inmiddels al af wat de consequenties van het nieuwe beleid zullen zijn. Wellicht worden er investeringen gedaan die volgend jaar 180 graden moeten worden gedraaid. Dat gaat tot stagnatie leiden. De voortekenen daarvan zie ik al.»

Nieuwe voorstellen van minister Verdonk

Op 16 september 2003 presenteert minister Verdonk voor Vreemdelingen-zaken en Integratie haar voorstellen voor vernieuwing van het inburgeringstelsel.⁴⁶ Aanleiding voor herziening van het beleid is het feit dat de WIN «niet in alle opzichten de beoogde resultaten oplevert» (p. 15).

«Gebleken is dat slechts een beperkt deel van de nieuwkomers het niveau bereikt dat nodig wordt geacht voor actieve deelname aan de Nederlandse samenleving.»

⁴⁴ TK 2001 – 2002, 28 198, nr. 2.

⁴⁵ TK 2002–2003, 27 083, nr. 25.

⁴⁶ TK 2003–2004, 29 203, nr. 1.

Uitgangspunten voor het nieuwe beleid zijn:

- gezinsvormers en gezinsherenigers dienen vóór toelating tot Nederland te beschikken over een basisniveau van taalvaardigheid in het Nederlands en elementaire kennis te hebben van de Nederlandse samenleving. Hiervoor wordt een basistoets gebruikt.
- Na vestiging in Nederland dienen nieuwkomers zich het gevorderde taalniveau en de kennis en de maatschappelijke vaardigheden eigen te maken die nodig zijn om als burger aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Dit maakt deel uit van de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd.
- Nieuwkomers die als asielzoeker toegang krijgen tot Nederland moeten, om in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd, voldoen aan dezelfde inhoudelijke voorwaarden voor wat betreft de beheersing van het Nederlands en kennis van de samenleving als aan de overige nieuwkomers worden opgelegd.
- De inburgeringscursus wordt door de nieuwkomers en oudkomers op eigen kosten gevolgd.
- Aan oudkomers die het Nederlands onvoldoende beheersen en die een uitkering hebben, wordt dezelfde verplichting opgelegd als aan de nieuwkomers, namelijk dat zij voldoende inburgeren. Het niet voldoen aan deze verplichting kan gevolgen hebben voor hun uitkering. Oudkomers met een bijstandsuitkering kunnen door gemeenten in dezelfde mate worden aangesproken om het vereiste niveau van inburgering te bereiken.
- Beheersing van de Nederlandse taal en de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor deelname aan de Nederlandse samenleving worden getoetst door middel van een inburgeringsexamen.
- Nieuwkomers en oudkomers die het vereiste niveau van inburgering hebben gehaald, kunnen in aanmerking komen voor een gemaximeerde vergoeding van gemaakte kosten.⁴⁷

Het nieuwe stelsel wordt verder gekenmerkt door een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid, de gemeenten en de inburgeraars. De basistoets en het inburgeringsexamen zullen richtinggevend worden voor het programma-aanbod dat educatieve organisaties in binnen- en buitenland voor inburgeraars zullen ontwikkelen. De gemeenten krijgen tot taak de voorlichting van potentiële inburgeraars in Nederland te verzorgen, en hebben in de vervolgfase na de basistoets een spilfunctie in het koppelen van inburgering aan reïntegratie, educatie en sociale activering.

De primaire verantwoordelijkheid voor de inburgering ligt bij de inburgeraar zelf, de inburgeraar heeft de regie. Deze verplaatsing van de verantwoordelijkheid naar de inburgeraar brengt met zich dat deze ook de kosten hiervoor draagt. De gemaximeerde vergoeding die degenen in het vooruitzicht wordt gesteld die het vereiste niveau halen, moet worden opgevat als een aanmoediging, een incentive.⁴⁸ Bovendien is sprake van een bezuiniging op de kosten van inburgering van 59,5 mln via 177 mln naar 117,9 mln. Voor 2005 wordt wederom een bezuiniging ingeboekt (94,5 mln).⁴⁹ In aanvulling op deze plannen meldt minister Verdonk op 2 december 2003 in een brief aan de Tweede Kamer⁵⁰ dat zij in 2004 zal starten met pilots met inburgering van statushouders in de centrale opvang.

Op de voorstellen is inmiddels veel kritiek gekomen. Zowel de vier grote steden⁵¹, als de G26⁵² en de 20 gemeenten van het samenwerkingsverband Regio Zuid-Holland Zuid⁵³ hebben brieven met commentaar gestuurd. Ook de VNG reageert negatief.⁵⁴ Verder blijkt uit een intern stuk

⁴⁷ TK 2003–2004, 29 203, nr. 1, p. 14.

⁴⁸ TK 2003–2004, 29 203, nr. 1, p. 16.

⁴⁹ TK 2003–2004, 29 200 hoofdstuk VI, nr. 2, p. 336.

⁵⁰ Ministerie van Justitie, DG IAV, kenmerk 5259372/03.

⁵¹ Position Paper. Inburgering op de schop?! Oktober 2003.

⁵² Dhr. G.H.E. Mevis, wethouder Sociale Zaken, Arbeidsmarkt en Minderhedenbeleid gemeente Tilburg, namens de G26, 15 oktober 2003.

⁵³ Kenmerk 2003002393, 13 november 2003.

⁵⁴ Zie onder meer www.vng.nl.

van het ministerie van SZW dat onzeker is of gedwongen inburgering op eigen kosten mogelijk is.⁵⁵

Volgens de vier grote steden bevatten de plannen positieve elementen maar is het vooral «in de uitwerking daarvan dat naar onze mening de minister een verkeerde richting inslaat» (p. 1). In de brief wordt aangegeven op welke punten van Verdonk de vier grote steden kritiek hebben:

- de gemeentelijke rol bij inburgering (de gemeente zou de regierol moeten houden);
- de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar (100% financiering door de inburgeraar is niet realistisch, evenmin als de verwachting dat een inburgeraar zelf een traject kan samenstellen);
- niet-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers (met name opvoeders zonder uitkering dreigen buiten de boot te vallen);
- bezuinigingen (niet realistisch).

In zijn gesprek met de Commissie zegt de heer **Van der Tak** (wethouder gemeente Rotterdam) hier nog het volgende over:

«Dat terugleggen op rijksniveau of alleen maar aan de verantwoordelijkheid van mensen overlaten, vind ik te gemakkelijk. Dat zou er zelfs toe kunnen leiden dat wij het aan de mensen zelf overlaten, terwijl wij als overheden toch gezamenlijk een maatschappelijk vraagstuk moeten oplossen.»

Ook de RWI komt in zijn *advies inburgering en arbeidstoeleiding anderstaligen* met kritiek op de plannen, onder andere met betrekking tot de regierol van gemeenten. «De RWI vindt vooral dat het kabinet moet aangeven hoe de inburgeringsperiode in Nederland ingebed kan worden in een breder (dual) integratietraject. De «spilfunctie» van de gemeenten hierin is door het kabinet nog nauwelijks uitgewerkt, terwijl de gemeentelijke regierol juist van cruciaal belang is» (p. 6).

In het gesprek met de Commissie reageert mevrouw **Vogelaar** als volgt op de vraag van de Commissie wat zij vindt van de nieuwe voorstellen van minister Verdonk:

«Ik vraag mij af hoe dat proces zich verhoudt tot wat uw commissie aan het doen is, voorzitter. Het is een beetje vreemd als vandaag ingrijpende besluiten worden genomen over een koerswijziging rond het integratie- en inburgeringsbeleid, terwijl in hetzelfde huis een commissie nadenkt over welke kant het op moet.

Er is overigens niets mis met de uitgangspunten. Ik denk aan gedeeld burgerschap, meer eigen verantwoordelijkheid voor de inburgeraar, aandacht voor een betere toerusting van de inburgeraar en een betere toegankelijkheid van de voorzieningen. Ik had dat zelf ook kunnen opschrijven, dus daar zit het probleem niet. De problemen ontstaan bij het concrete niveau waarin dit in beleidsvoornemens is vertaald. Naar mijn idee zijn die ondoordacht en ontbreekt het aan maatvoering. Ik wil dat graag illustreren aan de hand van een voorbeeld, want ik realiseer me dat ik wat dat betreft boude uitspraken doe, maar ik vind dat echt. Ik maak me er grote zorgen over.

Er wordt voorgesteld te komen tot afschaffing van de gedwongen winkelnering bij ROC's. (...) Daarnaast wordt voorgesteld te komen tot het door oudkomers en nieuwkomers volledig zelf betalen van de inburgering. (...) Daarnaast wordt een inburgeringexamen geïntroduceerd. De combinatie van die drie beleidsvoorstellen leidt ertoe dat er een consumentenmarkt gaat ontstaan. Dit wordt in de beleidsvoornemens niet geëxpliciteerd, maar het is absoluut de consequentie. (...)

Dan moeten de consequenties ervan ook worden doordacht. Dat gebeurt echter op geen enkele manier. Ik noem twee voorbeelden van consequenties waarover je echt zou moeten nadenken. Je moet in ieder geval de vraag beantwoorden of iedere inburgeraar in staat is zich als consument op die markt te bewegen. Na 2,5 jaar projectleider te zijn geweest van

⁵⁵ «Gedwongen inburgering stuit op te veel bezwaren». In het Parool van 15 november 2003.

de Taskforce Inburgering durf ik die vraag ontkennend te beantwoorden. Dat is niet het geval. Ik ben ook zeer nauw betrokken bij de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt. In dat kader hebben wij de afgelopen tijd een heftig debat gevoerd over het introduceren van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Vriend en vijand zijn het erover eens dat dit een zinvol instrument is. Dat geldt inmiddels ook voor de minister, na aandrang van de Kamer. Het is evenwel slechts een zinvol instrument voor een deel van de uitkeringsgerechtigden, maar niet voor de totale populatie, omdat die daarvoor onvoldoende is geëquipeerd. Dezelfde overheid verkeert in de veronderstelling dat dit voor inburgeraars wel het geval zou zijn. Met het oog op de reïntegratie moet er dan ook nog een «werkherkansingadviseur» komen, iemand die deze mensen wegwijs kan maken in hoe je dit moet organiseren. Daar wordt echter in de voorstellen voor marktwerking bij inburgering met geen woord over gerept.

Dan iets over het voornemen dat er een markt moet ontstaan. Het introduceren van marktwerking is met Paars-1 begonnen. Er is dus inmiddels dik tien jaar ervaring opgedaan met het introduceren van marktwerking in dit land. Kijk naar het openbaar vervoer, de energie en de reïntegratiemarkt. Daar zijn we er met schade en schande achter gekomen dat, als je een publieke voorziening in de markt zet, dit niet zo maar kan. We zijn erachter gekomen dat dan eerst een aantal vragen moet worden beantwoord. Je moet zorgen dat die markt transparant is. Je moet als overheid ook kaders formuleren. Een voorbeeld. Op de reïntegratiemarkt is ervoor gekozen de kwaliteit aan de branche zelf wordt overgelaten. Er is een keurmerk door de branche ontwikkeld. Dat is prima. In het onderwijs bestaat de traditie dat de kwaliteitszorg wordt bewaakt door de inspectie. Hoe staat het met de kwaliteitsbewaking met betrekking tot de markt voor inburgering? In de notitie staat daar niets over. Je moet ook zorgen voor een «level playing field». ROC's zijn publieke uitvoeringsorganisaties, maar die gaan mogelijkerwijs een private taak uitvoeren. Daarnaast komen er private partijen op de markt. Je moet dus voor een gelijk speelveld zorgen. Daarvoor moet je voorwaarden formuleren. Wie gaat daar toezicht op houden? Ik lees er niets over in de notitie. Ik houd mijn hart vast. Ik weet niet hoe het andere debat dat zich vandaag in dit huis afspeelt over inburgering verloopt, maar ik hoop dat daarover wordt nagedacht.»

Ook de heer **Van Boxtel** (oud-minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid) uit in zijn gesprek met de Commissie kritiek op het voorgenomen beleid:

«Als ik het mij mag permitteren op te merken, vind ik het volgende echt zorgelijk. Nog geen zes jaar geleden heeft de politiek in de volle breedte gezegd: wij gaan nu echt iets doen om de taalachterstand weg te werken en daartoe zetten wij een systeem op; dat zal in het begin met vallen en opstaan en met kinderziektes vorm krijgen; dit systeem van intensieve taalcursussen zal een oplossing voor het probleem moeten bieden. Ik vind het prima wanneer een volgend kabinet daaraan eisen wil stellen of daarvoor een toets wil invoeren. Allemaal tot je dienst.

Ik zie echter dat, nu het systeem net is opgebouwd en net begint te draaien, het al in de ijskast wordt gezet. Nu wordt er namelijk begonnen met taallessen in het buitenland en wordt het geld teruggenomen dat beschikbaar was voor oudkomers om hun taalachterstand in te halen. U moet zich eens voorstellen wat er gebeurt! Ik denk aan al die onderwijsinstellingen en veel van de vrijwilligers die daar werken, die enthousiast begonnen zijn met het geven van de taallessen en die nu pas warm draaien. Nogmaals, het had misschien wel allemaal sneller en beter gekund, maar wij hebben met veel partijen te maken die de maatregelen moeten uitvoeren. In feite wordt er gezegd: daar stoppen wij nu mee of die voorziening wordt een heel eind teruggedraaid. Dat vind ik echt zonde, want daarmee geeft de politiek aan zelf niet consistent op iets te willen doorzetten. Ik heb ook het idee geopperd om het instrument van de taallessen een beetje te gebruiken om de instroom te beperken voor gezinsvormers. Ik heb een begin gemaakt met voorstellen ter zake: laat de mensen, als ze naar Nederland overkomen, verplicht de taalcursus volgen, laat ze een deel zelf betalen en wanneer zij de cursus met goed gevolg afronden, krijgen zij een deel van het geld terug. Dat was dus mijn voorstel.

Nu wordt er echter gezegd: nee, in Nederland stoppen wij voor een groot deel met het beschikbaar stellen van geld voor de taallessen voor oudkomers en wij zetten een cursus op in het buitenland. Je bent al gauw twee, drie jaar verder voordat zoiets begint te functioneren. De inconsistentie in die benadering vind ik zorgelijk. Wij geven de mensen namelijk eerst op hun donder en dan krijg ik bij wijze van spreken met veel lawaai te horen dat ik de wachtlijsten sneller moet aanpakken, wat ook gebeurt. Er zijn tienduizenden mensen ineens versneld in de cursus gebracht. Vervolgens zegt de politiek weer: daar houden wij nu mee op. Dat is geen heldere boodschap.»

Ook de heer **Knol** (oud-wethouder Deventer) heeft kritiek:

«Met name wat betreft de regelgeving – ik herhaal dat het noodzakelijk is om continuïteit te brengen in programma's en processen – zouden gemeenten en uitvoerende instellingen sterk gebaat zijn bij meer consistentie. Ik zou zeggen: stuur naar aanleiding van analyses en signalen bij, maar stel niet voortdurend het geheel ter discussie. Daar word je, werkend op het gemeentelijke niveau, gek van.»

Inmiddels zijn in de Kamer diverse debatten gevoerd over de nieuwe voorstellen. Ten tijde van het schrijven van dit stuk is nog geen zicht op de uitkomsten van deze debatten. Deze worden daarom hier niet besproken.

Duale trajecten

In navolging van de Taskforce Inburgering ziet het kabinet het nut en de noodzaak van duale trajecten in en in de zomer van 2003 wordt aan de SER en de RWI advies gevraagd over de manier waarop duale trajecten taalverwerving en arbeid(stoeleiding) op grote schaal kunnen worden gerealiseerd. Eind november komen de SER en de RWI met een advies over duale trajecten voor inburgeraars.⁵⁶

Op basis van recente beleidsevaluaties concludeert de SER dat het inburgeringsbeleid een gemengd beeld laat zien. Er is veel expertise opgebouwd, maar de resultaten van het inburgeringsbeleid zijn over het geheel genomen teleurstellend. Zo halen veel inburgeraars het beoogde taalvaardigheidsniveau niet en is de doorgeleiding naar werk of een beroepsopleiding onvoldoende. De raad ziet als oorzaken voor het uitblijven van de beoogde beleidseffecten de uitvoering van het beleid, de ingewikkelde regelgeving en verantwoordingssystematiek, en de motivatie van de deelnemers.

De raad onderschrijft de conclusies van de Taskforce Inburgering over het inburgeringsbeleid en de positieve rol van duale trajecten daarin. De raad verwacht echter niet alle heil van duale trajecten: daarvoor zijn de wachtlijsten en de aantallen nieuwkomers en oudkomers die nog moeten worden geholpen, te groot.

In het advies beperkt de raad zich tot duale trajecten, gericht op het verwerven van een duurzame plaats op de arbeidsmarkt (de raad spreekt overigens liever van «combinatietrajecten»).

Hoewel de kabinetsvoornemens geen integraal onderdeel uitmaken van de adviesaanvraag, zijn deze volgens de raad wel van invloed op de inburgeringstrajecten en de mogelijke inzet van Combinatietrajecten.

«Op voorhand valt moeilijk in te schatten hoe ver die invloed strekt. Wel meent de raad dat het in een aantal gevallen de keuze voor combinatietrajecten niet zal bevorderen.» (p. iii)

De effectiviteit van het inburgeringsbeleid zal volgens de raad belangrijk toenemen indien de overheid op de volgende terreinen actie onderneemt:

⁵⁶ Brief van het ministerie van SZW, ABG/DB/03/32 921a, SER, 21 november 2003, Inburgeren met beleid : Advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid RWI, 21 november 2003, RWI-advies inburgering en arbeidstoeleiding anderstaligen.

- herontwerp van het inburgeringsproces, in lijn met Taskforce Inburgering;
- terugbrengen van de coördinatielast van het beleid naar het Rijk;
- versterking van de individuele verantwoordelijkheid;
- facilitering van combinatietrajecten (adequate bekostiging);
- aanpassen rol ROC's (afstemming educatie en beroepsonderwijs);
- afschaffen gedwongen winkelnering);
- werken aan samenwerken (vergroten rol lokale bedrijfsleven).

De raad sluit het advies af met de conclusie dat combinatietrajecten een waardevolle plaats kunnen innemen in het inburgeringsproces. Tegelijkertijd ziet de raad ook beperkingen: niet iedereen is er even geschikt voor, de kosten zijn relatief groot, er zijn nog tal van praktische knelpunten in de uitvoering en het absorptievermogen van Nederlandse arbeidsorganisaties is begrensd, mede vanwege de complexiteit van de problematiek van inburgeraars. Toch ziet de raad mogelijkheden voor een bredere toepassing van combinatietrajecten dan op dit moment het geval is. Daarom beveelt hij aan de mogelijkheden van combinatietrajecten voor een duurzame plaatsing van nieuw- en oudkomers op de arbeidsmarkt beter onder de aandacht te brengen en te benutten dan nu het geval is. De in het advies genoemde randvoorwaarden, succesfactoren en aanbevelingen ziet hij als een bijdrage daaraan.

De RWI stelt in zijn definitieve advies vast dat de inzet van duale trajecten een zeer belangrijke ontwikkeling is, maar dat duale trajecten niet de oplossing zijn voor bestaande knelpunten in het inburgeringsproces: «De Raad verwacht dat duale trajecten pas echt gaan floreren zodra de condities voor het inburgeringsbeleid verbeteren en dat kan alleen als instrumenten en geldstromen voor de inburgering en voor de arbeidsintegratie goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Duale trajecten voor inburgeraars vereisen daarnaast een nauwe samenwerking tussen gemeente, onderwijsinstellingen en werkgevers, zeker als het gaat om trajecten waarbij de inburgeraar in dienst treedt bij de werkgever. Van dit soort trajecten zijn er nog heel weinig.

Voor de verbetering van het inburgeringsbeleid en condities voor maatwerktrajecten ziet de RWI drie met elkaar samenhangende sporen:

- de inburgeraar moet zelf meer verantwoordelijkheid houden;
- de gemeenterol moet worden versterkt;
- de samenwerking tussen gemeente, onderwijsinstelling en werkgevers in duale trajecten moet worden bevorderd».

Daartoe dienen samenwerking, aangescherpte rechten en plichten, duidelijke trajectregie, ontbureaucratisering en flexibiliteit centraal te staan.»

Uit de gesprekken met werkgevers blijken sommigen voorstander te zijn van duale trajecten en meer marktwerking. Mevrouw **Van der Hoek** bijvoorbeeld, directeur Ekdé Werk & Mobiliteit, zegt hierover:

«Wij hebben wel geprobeerd om met een groep bedrijven en het ROC een cursus te ontwikkelen, maar dat is heel duur. Dat is een groot probleem, want ROC's worden veel te duur. Bovendien zijn zij vreselijk star. De ROC's spelen bijvoorbeeld niet in op de mensen met ploegendiensten. Zij stellen dat die mensen maar vrij moeten nemen, maar zo werkt het niet in het bedrijfsleven en zo werkt het niet met deze mensen.» Er is in Deventer een groot bedrijvennetwerk, waar de twintig grootste bedrijven bij zijn aangesloten. Wij horen daar dat de onderkant van de huidige werknemers het eerst eruit vliegt. Het is vooral de groep werknemers die de Nederlandse taal niet goed beheerst. Het is een rare situatie. Als zij werken, hebben zij niet of nauwelijks tijd om Nederlands bij te leren, of zij moeten het in de avonden doen. Daardoor houden zij hun zwakke arbeidsmarktpositie. Wij hebben

samen met de bedrijven al ettelijke keren voorgesteld om te komen tot een andere verdeling voor allochtone werknemers, vier dagen werken en één dag vrijstellen om Nederlands te leren. Dan kun je het ook verplichtend opleggen. Ook de bedrijven zien dat als de enige mogelijkheid om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Anders worden zij inderdaad draaideurklanten. Het rare is dat er subsidies en mogelijkheden voor werklozen zijn en voor werkenden, maar het leren van de Nederlandse taal valt een beetje tussen wal en schip. Bedrijven zeggen dat het een maatschappelijke verantwoordelijkheid is, terwijl de gemeenten en de sociale diensten zeggen dat het een verantwoordelijkheid van de bedrijven is, omdat het werknemers zijn. Dit schot zie ik als een van de grootste belemmeringen voor deze groep om verder te komen.»

Ook de heer **Van Klaveren**, directeur van Van Klaveren, een bedrijf dat cartridges recyclet, heeft zijn werknemer ergens anders Nederlands laten leren:

«Wij geven cursussen Nederlands, maar wij zijn ook bereid om te investeren in onze medewerkers. Onze Bosnische productiechef heeft een cursus bij de nonnen in Vught gehad. Intern wordt er natuurlijk wel om gelachen dat hij naar de nonnen gaat, maar het is wel een van de betere cursussen. Daar worden niet alleen woordjes geleerd, maar er wordt ook veel aandacht besteed aan het articuleren. Deze groep mensen spreekt vaak binnensmonds en daar moet je wat aan doen. Als je dat kunt bieden, dan kun je ook gebruikmaken van de talenten die mensen hebben.»

3.4 Oudkomersregelingen

In het regeerakkoord 1998–2002 zet het kabinet naast de inburgering van nieuwkomers ook in op de inburgering van oudkomers: migranten die al langere tijd in Nederland verblijven. Een substantieel deel van deze groep verkeert in een achterstandspositie die met behulp van een inburgerings-traject kan worden verbeterd. Dit oudkomersbeleid kan worden beschouwd als intensivering van de reguliere educatie waar de zogeheten «zij- of neveninstromers» al jaren gebruik van maken.

In het regeerakkoord 1998–2002 wordt 12,5 miljoen in 1999, oplopend tot 50 miljoen in 2002, beschikbaar gesteld voor oudkomersprojecten, aanvankelijk alleen voor de GSB-gemeenten. Daarnaast is op grond van de motie-Melkert⁵⁷ vanaf 2000 structureel 30 miljoen gulden toegevoegd aan de begroting ten behoeve van de inburgering van oudkomers.⁵⁸ Het amendement-Noorman-den Uyl c.s.⁵⁹ leidt vervolgens tot een incidentele verhoging van het budget in 2000 met 28 miljoen gulden. «In de kabinetsperiode is dus op grond van het regeerakkoord 1998 een totaalbedrag van 125 miljoen gulden beschikbaar. Op basis van de motie-Melkert en het genoemde amendement wordt aan dat totaalbedrag nog eens een bedrag van 188 miljoen gulden toegevoegd. Het gaat dus om totaal 243 miljoen gulden tot en met 2002.»⁶⁰

Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt het aantal gemeenten in 2000 en 2001 uitgebreid, zodat uiteindelijk 54 gemeenten kunnen beschikken over jaarlijks ongeveer 100 miljoen gulden.⁶¹

Binnen de doelgroep oudkomers worden twee specifieke doelgroepen genoemd, te weten de werkzoekenden en opvoeders. «Aanleiding voor deze prioritering is dat veel leden uit etnische minderheidsgroepen, die al langer in Nederland verblijven, de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen om een zelfstandig bestaan op te bouwen en hun kinderen goed te ondersteunen bij de opvoeding en hun schoolcarrière. Bovendien is het belang dat het kabinet hecht aan de taalontwikkeling van kinderen

⁵⁷ TK 1999–2000, nr 26 800, nr. 9.

⁵⁸ Kluwer Minderhedenbeleid Suppl. 35, 15.40.85–33.

⁵⁹ TK 1999/2000, nr. 26 913, nr. 5.

⁶⁰ Kluwer Minderhedenbeleid Suppl. 35, 15.40.85–33.

⁶¹ Nota Oudkomersbeleid, 2001, p. 7.

uit etnische minderheidsgroepen, een extra argument voor de keuze voor de groep opvoeders. (...) Binnen de groep opvoeders zal het kabinet in eerste instantie prioriteit geven aan de eerstelijnsopvoeders (de ouders)».⁶²

Gezien de grote omvang oudkomers (die op dat moment nog niet bekend is) en de ondoorzichtige samenstelling ervan, wordt gekozen voor een gerichte aanpak.

Eind 1999 worden middelen toegekend aan gemeenten waar de problematiek het grootst is, namelijk de G25-gemeenten met meer dan 100 000 inwoners en 7% of meer allochtonen. De middelen hiertoe worden toegevoegd aan de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid G25. Daarnaast komt 30% van de beschikbare oudkomersmiddelen ten goede aan de 17 gemeenten met 7% of meer allochtonen in de populatie. Deze bijdrage is geregeld in de Bijdrageregeling Oudkomers G17, die in november 1999 in werking treedt.

De middelen worden ter beschikking gesteld voor oudkomerstrajecten die in 2000 van start gaan. «Doel van de programma's is de integratie van oudkomers te bevorderen en tegelijkertijd een bijdrage te leveren aan de verbetering van de sociale infrastructuur van steden in relatie tot kwetsbare groepen.» (Bos e.a., 2000, p. 1).

Tot slot treedt in november 2000 de Bijdrageregeling G12 in werking. Dit zijn gemeenten met 7% of meer etnische minderheden in de populatie, en met een inwonertal van minimaal 18 000 en maximaal 60 000 inwoners. In totaal gaat het dus om 54 gemeenten die oudkomersregelingen uitvoeren.

In april 2000 vraagt de Tweede Kamer het kabinet om een plan voor het oudkomersbeleid op middellange termijn, waarin aangegeven wordt welke financiële en organisatorische maatregelen nodig zijn om uiteindelijk de hele groep oudkomers in de gelegenheid te stellen een inburgeringsprogramma te volgen. Omdat goed inzicht in de individuele kenmerken van oudkomers ontbreekt, geeft het kabinet het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de opdracht daarnaar onderzoek te doen. In februari stuurt het kabinet het rapport *Oudkomers in beeld*⁶³ naar de Tweede Kamer. Uit dit onderzoek blijkt dat naar schatting 464 000 personen behoren tot de prioritaire doelgroep van oudkomers die in aanmerking komen voor een inburgeringsprogramma.⁶⁴

Over de mogelijkheid om oudkomers te verplichten, is lang nagedacht en gedebatteerd. Al in 1990 wordt door de Tweede Kamer aan de regering gevraagd uit te zoeken in hoeverre uitkeringsgerechtigden verplicht kunnen worden de basiseducatie te volgen. In de loop van de jaren negentig, en zeker vanaf 2000, komen er steeds meer voorstanders voor die verplichting.

Mevrouw **Vogelaar** vertelt in het gesprek met de Commissie dat ook zij hierin een omslag heeft gemaakt:

«Ik voerde destijds vooral gesprekken met mensen uit de allochtonenkring zelf. Zij zeiden steeds tegen mij dat er ook voor oudkomers sprake zou moeten zijn van een verplichting. Ik vond dat heel opmerkelijk. Ik had dat niet verwacht. Ik vroeg mij af of je dit als overheid wel moest willen, want nogal wat autochtonen zijn ook semi-analfabeet of analfabeet. Voor die mensen bestaat ook geen verplichting. Ik vroeg mij af of je dat kon invoeren voor allochtone burgers. Eigenlijk klopte dat niet. Het was meten met twee maten. Ik ben van opvatting veranderd door vooral de positie van vrouwen onder oudkomers. Ik heb geconstateerd dat onder die vrouwen een uitgesproken of latente behoefte bestaat aan inburgering, breder zelfs, in die zin dat zij zich willen ontwikkelen. Ik ben daar ook heel optimistisch over. Wat er in de zeventiger jaren is gebeurd met de emancipatie van de Nederlandse vrouw, via moedermavo's en openschoolprojecten, gebeurt de komende tien

⁶² Notitie Oudkomers, p. 9.

⁶³ 21 februari 2001, (CIM2001/57655).

⁶⁴ Ministerie van BZK, Notitie Oudkomers, p. 5.

jaar volgens mijn verwachting met allochtone vrouwen. Daar ben ik heilig van overtuigd. Ik vind het heel fascinerend om dat te zien gebeuren. Het beeld is nu nog dat de allochtone vrouwen het huis niet uit mogen. Voor een deel is dat een reëel probleem, een cultureel dilemma. Zij krijgen die ruimte niet. Dat kan komen door de echtgenoot, maar ook door de broer, of de oom, dit alles vanuit de culturele traditie in de landen waar ze vandaan komen. In die gesprekken is mij duidelijk geworden dat het een ontzettende steun in de rug zou zijn van de allochtone vrouwen als die verplichting er zou komen. Dan kunnen zij zich op die verplichting beroepen. Een verplichting maakt het de mannen voorts gemakkelijker om tegen hun vrienden te zeggen dat hun vrouwen het moeten, vanwege de overheid. Dan hoeven zij zich niet meer tegenover hun vrienden te verdedigen als hun vrouwen aan een dergelijke activiteit deelnemen en dan uithuizig zijn. Ik vond dat een doordenker. Als dat blijkbaar zo werkt, moeten wij dat wellicht toch maar doen».

Wachtlijsten

Eerder in dit hoofdstuk werd al aangegeven dat wachtlijsten al meer dan vijftien jaar op de politieke agenda staan. Al in 1989 signaleert de WRR in het rapport *Allochtonenbeleid* dat 45 procent van de toenmalige voorzieningen voor basiseducatie een wachtlijst heeft. «Uit de onderzoeken die daarna worden verricht, blijkt dat er nagenoeg continu sprake is van wachtlijsten voor NT2 cursussen.» (Bos. 2000 e.a., p. 12). In 1990 gaat het om ruim 11 000 personen. Het kabinet⁶⁵ stelt daarop dat voor de wachtlijsten voor de VAVO extra financiële middelen worden ingezet. Ook voor de basiseducatie wordt een extra budget gereserveerd (oplopend van f 25 miljoen in 1991 tot f 44,1 miljoen in 1994), naast het reguliere budget dat al is verhoogd van f 115 miljoen tot f 140 miljoen voor 1991. De verwachting van het kabinet is dat daarmee het probleem van de wachtlijsten zal worden opgelost.

In 1993 en 1994 staan 15 000 personen op de wachtlijsten. In 1993 start het actieplan *Weg met de wachtlijsten*. Desondanks zijn er in 1995 nog steeds wachtlijsten, ondanks het feit dat het aantal plaatsen toeneemt van 69 000 in 1992 tot 116 000 in 1995. Kennelijk is deze groei onvoldoende om alle wachtenden direct te kunnen plaatsen.

Begin 2000 wordt door de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat in totaal 10 362 personen op de wachtlijst voor NT2 staan (Bos, e.a. 2000, p. 1). In april 2000 spreekt de Tweede Kamer haar bezorgdheid uit over de wachtlijsten. In de motie-Melkert⁶⁶ (april 2002) verzoekt de Kamer het kabinet om de bestaande wachtlijsten weg te werken en de Kamer daar periodiek over te informeren. Doel van de motie is dat op 1 juli 2001 alle personen die op 1 juli 2000 op de wachtlijsten staan, zijn gestart met een programma. Om dit te realiseren wordt de Taskforce Inburgering opgericht. De eerste van de drie taken van de Taskforce is het wegwerken van de wachtlijsten.

Vervolgens wijst de Tweede Kamer het inburgeringsbeleid aan als Groot Project. Daartoe worden in de periode juli 2000-mei 2003 zeven metingen verricht naar de wachtlijsten voor oudkomers voor NT2. In juli 2000 stonden 10 202 personen op de wachtlijst. Per 1 mei 2003 zijn dat er 10 146, iets meer dan bij het begin van de metingen in juli 2000.⁶⁷ Van de oorspronkelijke wachtlijst van juli 2000 staan nog 34 personen op de lijst.

In augustus 2002 wordt de regeling Inburgering Oudkomers van kracht. Voor het eerst kunnen nu ook gemeenten buiten de zogenoemde G54 deelnemen aan de oudkomersregelingen.

In totaal schrijven 285 gemeenten op de regeling in. Op basis hiervan wordt 51 miljoen euro beschikbaar gesteld voor 9 313 oudkomerstrajecten die voor 1 juli 2005 moeten zijn gestart.⁶⁸ De oudkomersregelingen voor

⁶⁵ TK 1989–1990, 21 472 en 20 941, nr. 5, p. 21.

⁶⁶ TK 1999–2000, nr. 71, p. 4766.

⁶⁷ TK 2003–2003, 29 203, p. 2.

⁶⁸ TK 2003–2004, 29 203, nr. 2.

de G54-gemeenten lopen per 31 december 2003 af. De minister is voornemens een nieuwe regeling te publiceren. Ten tijde van het schrijven van deze paragraaf was daar nog geen informatie over beschikbaar.

3.5 Resultaten van inburgering

In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar het inburgeringsbeleid en de resultaten van de inburgeringstrajecten voor nieuwkomers en oudkomers. De knelpunten in de uitvoering van de WIN worden hier niet besproken. Deze paragraaf beperkt zich tot een kort overzicht van de resultaten op het vlak van de individuele nieuwkomers. Het meest recente onderzoeken daarnaar zijn, wat betreft nieuwkomers, de evaluatie van de WIN en het inhoudelijk verslag 2000–2001, en wat betreft oudkomers het verslag van het Groot project inburgering en de resultaten van Monitor Oudkomers.

De evaluatie van de WIN, van maart 2002, verschijnt in twee delen: Regioplan onderzoekt de effectiviteit van de WIN en PWC onderzoekt de efficiency van de uitvoering.

In het rapport over de effectiviteit (Brink e.a., 2002) wordt ten aanzien van de resultaten onder nieuwkomers het volgende vastgesteld:

- een overgrote meerderheid van de nieuwkomers wordt bereikt voor deelname aan het inburgeringsonderzoek (p. 28); de niet-Nederlandse nieuwkomers iets beter dan de Nederlandse nieuwkomers (o.a. Antillianen en Arubanen);
- het streefniveau (niveau 2 voor sociale redzaamheid of 3 voor professionele redzaamheid) is door de meeste nieuwkomers niet te realiseren binnen de 600 uur die de WIN biedt. Laagopgeleiden behalen ongeveer niveau 1; hoger opgeleiden niveau 2,5 tot 3, en de mensen daartussen in 1,5 tot 2 (p. 83);
- van de nieuwkomers die aan een programma zijn begonnen, is de uitval ten minste 13 procent en maximaal 20 procent (p. 91);
- wat betreft het bereikte eindniveau wordt vastgesteld dat slechts een minderheid niveau 2 of meer haalt. Met luisteren zijn nog de beste resultaten behaald. «Dat betekent dat het grootste deel van de nieuwkomers onvoldoende taalniveau heeft om bij het huidige aanbod bemiddeld te worden naar werk of een vervolgopleiding» (p. 95).
- Bijna alle nieuwkomers zijn vooruitgegaan in een jaar NT2-onderwijs. De grootste verbetering wordt aangetroffen bij de vaardigheid luisteren. (p. 96);
- Een ruime meerderheid (65%) haalt niet het streefniveau dat in de beschikking is opgenomen. (p. 96).

Uit het inhoudelijk verslag inburgering over de jaren 2000 en 2001 (Piers groep, 2002) van december 2002, blijkt dat de overgrote meerderheid van de nieuwkomers (71%) in 2001 bij aanvang van het inburgeringsprogramma op startniveau 0 zit (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1. Toegevoegde waarde NT2, niveau eindtoets vergeleken met startniveau (in %)

startniveau	Getoetst eindniveau							
	0	1	2	3	4	5		
0	71	28	41	25	5	1	0	100%
1	18	7	26	50	15	2	0	100%
2	7	2	10	43	32	9	4	100%
3	3	3	4	16	49	21	7	100%
4	1	1	4	19	30	37	9	100%
5	0	10	15	1	27	27	0	100%
	100%							

Bron: Piers Groep, 2002, Inhoudelijk verslag Inburgering 2000–2001.

Uit de eindtoets (meestal de profieltoets) die na een jaar wordt afgenomen, blijkt dat 72% van de nieuwkomers die bij aanvang op niveau 0 zit, een hoger niveau heeft behaald: 41% zit na een jaar op niveau 1; 25% heeft niveau 2 behaald en 6% is meer dan twee niveaus gestegen. Deze cijfers geven overigens niet aan wat het uiteindelijke eindniveau is dat nieuwkomers bereiken: veel nieuwkomers gaan na het afleggen van de eindtoets verder met NT2 (deels op basis van de WIN, deels op basis van WEB-middelen).⁶⁹ Ongeveer de helft van de nieuwkomers heeft in 2001 400–600 uur NT2 gevolgd. 17% volgt meer dan 600 uur en 27% volgt 1–400 uur (4% volgt geen NT2-lessen) (Piers Groep, 2002, p. 32).

De IBO-werkgroep brengt de resultaten van de eerste rapportage over het Groot project Oudkomers en de evaluatie van de WIN (voor nieuwkomers) bij elkaar. In het rapport *Perspectief op integratie* komt de IBO-werkgroep tot de volgende conclusies (p. 5):

- het bereik onder nieuwkomers is 80 tot 90%;
- de uitval onder nieuwkomers is ongeveer 20%. Een belangrijke reden voor uitval is werk;
- de streefniveaus die zouden moeten worden behaald voor taal en maatschappijoriëntatie worden door een belangrijk deel van de inburgeraars niet gehaald. Bij taal haalt bijna de helft het streefniveau (NT2 niveau 2) niet, bij maatschappijoriëntatie haalt 40% het streefniveau niet;
- van de bereikte nieuwkomers wordt uiteindelijk maar 17% doorgeleid naar een vervoltraject en 6% naar werk.⁷⁰ (Maar niet vergeten mag worden dat een belangrijke reden voor uitval is dat nieuwkomers gedurende het traject al werk hebben aanvaard.)

In het gesprek met de Commissie illustreert de heer **Knol** (oud-wethouder Deventer) dat de streefniveaus vaak niet worden gehaald:

«Wat de inburgering betreft heb ik hier, in deze zaal, de eerste contracten mogen uitreiken, maar bij sommige mensen moest ik dat doen met tussenkomst van een tolk. Ik vond dat een merkwaardige situatie.»

Wat betreft de resultaten van de *oudkomers* wordt in de evaluatie van de effectiviteit van de WIN het volgende geconstateerd: (p. 5)

- het bereik onder oudkomers is niet bekend, wel is de vraag groter dan het aanbod;
- de uitval onder oudkomers is 35%. Daarnaast begint 25% van de oudkomers die zich hebben aangemeld nooit aan een cursus.

⁶⁹ Uit de evaluatie van de effectiviteit van de WIN door Regioplan (2002) blijkt dat de helft van alle nieuwkomers na anderhalf jaar wordt doorgeleid; daarvan gaat circa 40% verder met taalonderwijs. (p. 109 en 111).

⁷⁰ Het percentage nieuwkomers dat wordt doorgeleid is aanzienlijk lager dan uit de evaluatie van de WIN blijkt (50%). De oorzaak is dat het aantal doorgeleide nieuwkomers in de evaluatie van de WIN wordt berekend als percentage van alle nieuwkomers die het inburgeringsprogramma hebben afgerond. Dit aantal is uiteraard veel lager dan het aantal bereikte nieuwkomers.

Over de resultaten met betrekking tot oudkomers merkt mevrouw **Vogelaar** in het gesprek met de Commissie het volgende op:

«Veel gemeenten kiezen er in het kader van oudkomersregelingen voor zoveel mogelijk mensen te bereiken. Dat is goed, maar als je vervolgens een beperkte cursus geeft van 400 of 600 uur, hoef je niet te verwachten dat analfabeten of semi-analfabeten de Nederlandse taal goed beheersen, zelfs niet op niveau 1. Je mag dan heel blij zijn als ze basaal kunnen communiceren en een beperkte woordenschat van 100 woorden hebben. Je moet steeds naar de relatie kijken tussen het startniveau van een bepaald persoon en een realistische doelstelling. Heb je te maken met een analfabeet of een semi-analfabeet uit het land van herkomst, dan is een eerste realistische doelstelling: niveau 1, meer niet. Voor die mensen is dat ook ontzettend belangrijk. Ze moeten dat kunnen behappen. (...) Voor iemand met een betere startsituatie ligt het anders. Iemand die in het land van herkomst hbo of universiteit heeft gedaan en al een tweede taal spreekt, zal waarschijnlijk veel sneller gaan. Voor die persoon kan een ander niveau worden geformuleerd. De duur van de cursus en de intensiteit daarvan moeten daarop worden afgestemd. Je moet dus tot veel meer maatwerk komen, passend bij de uitgangssituatie van het desbetreffende individu.»

Monitor oudkomers

Om de inburgering van oudkomers te bevorderen heeft het kabinet in 1998 een specifiek oudkomersbeleid ingezet. Om inzicht te krijgen in de voortgang van de inburgering van oudkomers is de Monitor oudkomers opgezet. De Tweede Kamer had namelijk aangegeven op de hoogte te willen blijven van het verloop en de resultaten van het oudkomersbeleid. De Monitor oudkomers is als internetapplicatie geïmplementeerd. Gemeenten leveren gegevens over het aantal deelnemers, de kenmerken van de deelnemers en van de programma's waaraan ze deelnemen. Daarnaast worden gegevens vastgelegd over het resultaat, waaronder de (redenen van) uitval, het aantal oudkomers dat een programma afrondt en de toename in de beheersing van de Nederlandse taal (PWC, 2002). De eerste meting betrof de jaren 2000 en 2001. Deze meting was niet verplicht en mede bedoeld om gemeenten ervaring op te laten doen. Vanaf de meting voor de eerste helft van 2002 was opgave wel verplicht. De meest recente meting betreft die over de periode juli 2002 tot augustus 2003. In die periode rapporteerden de G54-gemeenten tweemaal over de activiteiten en resultaten van hun oudkomersbeleid. Van de 7300 oudkomers die in de tweede helft van 2003 met een traject zijn gestart, is 21% werkloos, 59% opvoeder en de rest valt in de categorie «overig». In totaal zijn sinds 2000 25 600 oudkomers met een inburgeringsprogramma gestart. Opvallend is dat 81% van de starters vrouw is. Meer dan de helft is van Turkse of Marokkaanse afkomst. «Ten slotte kan heel voorzichtig geconcludeerd worden dat bijna de helft van de deelnemers niveauverbetering bereikt aan het einde van het traject.»⁷¹

In de gesprekken die de Commissie voerde in de vier gemeenten, werd ook steeds ingegaan op de resultaten die met inburgering werden beoogd en behaald en de consequenties daarvan voor de gemeenten en de uitvoeringsinstanties.

Zo vertelde de heer **Van der Tak** dat de gemeente Rotterdam probeert het taalniveau van de groep nieuwkomers met twee niveaus hoger te krijgen:

«Dat niveau behelst vier elementen; spreken, luisteren, begrijpend lezen en verstaan. Vaak gaat het om mensen die zelfs de eigen taal onvoldoende machtig zijn. Het is dan ook een enorme klus om het niveau van het Nederlands bij die mensen met twee niveaus omhoog te brengen. Als je je richt op competenties voor de arbeidsmarkt en het actieve burger-»

⁷¹ TK 2003–2004, 29 203, nr. 2, p. 22.

schap dan is het belangrijk om twee elementen eruit te halen, namelijk het spreken en het luisteren. Dan heb je volgens mij al heel wat bereikt. Ik zie dan maar even af van het schrijven en het lezen, want dat kan altijd daarna nog verbeterd worden.»

De **Commissie**: *«U zei dat eigenlijk maar zo'n 40% van de groep, zo'n 1200 per jaar, dat hogere niveau haalt, maar wat zijn dan de kansen voor die overige 1800?»*

De heer **Van der Tak**: *«Het gaat om het eerste halfjaar, want voor die tijd hadden wij dit niet. Het gaat erom wat er moet worden gedaan om de sociaal-economische competenties van mensen te versterken met het oog op de arbeidsmarkt, het onderwijs en in cultureel opzicht. Goed Nederlands spreken en goed naar het Nederlands kunnen luisteren zijn dan heel belangrijk. Lezen en schrijven kunnen daarna wel aan de orde komen. Ik schat in dat het voor die 1800 wel mogelijk is dat zij later door vervolgcursussen, door het nemen van de eigen verantwoordelijkheid of in het kader van reïntegratietrajecten, die andere competenties kunnen versterken.*

Dat verhogen van het niveau is geweldig complex, want het gaat niet alleen om het spreken, maar ook om het luisteren, het horen en het begrijpend lezen. Voor veel nieuwkomers is het heel moeilijk om die twee niveaus hoger te komen. De programma's daarvoor zullen dan ook heel wat moeten worden verbeterd. Wij leveren daar al een financiële bijdrage aan, maar de rijksoverheid zal ons daarin uiteindelijk toch een heel eind tegemoet moeten komen.

Een tweede duidelijke en nieuwe lijn is de maatschappelijke stage. Het daadwerkelijk in de praktijk brengen in plaats van het te veel vanuit het klaslokaal te duiden, zoals in het verleden werd gedaan. Vroeger ging het meer om zelfredzaamheid, nu om dat actieve burgerschap.

Een derde duidelijke lijn is de verplichting ook in de richting van de oudkomers die afhankelijk zijn van een uitkering maar zeker nog kansen op de arbeidsmarkt hebben. Hetzelfde geldt voor ouders met kinderen. Het is toch te gek dat als een ouder naar de dokter moet het kind mee moet als tolk!»

In de gemeente Deventer voerde de Commissie een vergelijkbaar gesprek met mevrouw **Wolters**, beleidsambtenaar bij die gemeente. Het gesprek verliep als volgt:

De **Commissie**: *«Wij waren deze week in Rotterdam waar men een en ander nogal cijfermatig invult. Daar is geconstateerd dat het nu lukt om 15% van de deelnemers aan inburgeringscursussen twee taalniveaus hoger te krijgen. Met de daar gekozen aanpak wil men dit percentage verhogen tot 40. Heeft u soortgelijke doelstellingen?»*

Mevrouw **Wolters**: *«Nee. In het kader van het GSB zijn wij zeer intensief met het oudkomersbeleid bezig geweest. Wij hebben nu gezegd dat mensen, als ze aan een traject beginnen, de verplichting hebben om dat ook af te maken. Dat hebben wij ook voor oudkomers als een verplichting geformuleerd. Echter, als mensen eraan beginnen, moeten de trajecten bij het ROC zodanig zijn ingericht dat mensen ook in staat zijn om het beoogde eindniveau te halen. Ik denk dat tot op heden trajecten hieraan niet voldeden. Wij hebben getracht om dubbelslagen te maken. Allereerst hebben wij ernaar gestreefd om de beginsituatie beter in beeld te brengen, in de zin van: wat zijn je mogelijkheden en wat zijn je wensen? Vervolgens zeggen wij: okee, je wordt op dat traject gezet en je zorgt er maar voor dat je er komt.»*

De **Commissie**: *«U gaf al aan dat u met verschillende niveaus werkt. Niet duidelijk is om welke percentages het per niveau gaat. Welke concrete mogelijkheden ziet u voor de mensen die op het laagste niveau zitten? Rotterdamse cijfers geven aan dat dit een vrij grote groep is, zo'n 60%. Welke mogelijkheden ziet u in Deventer voor deze groep, hoe groot die ook mag zijn?»*

Mevrouw **Wolters**: *«In het kader van de inburgering willen wij mensen tot een bepaald eindniveau brengen. Daarna moeten mensen zelf hun weg vinden in de richting van*

scholing, werk enz. Dat het, zeker in deze tijd, voor mensen op het laagste niveau ingewikkeld is om werk te vinden –dit geldt overigens zowel voor allochtone als voor autochtone mensen– is duidelijk. Hoe dan ook, de gemeente wil ervoor zorgen dat de mensen voldoende handvatten hebben om op weg te gaan. Ze moeten voldoende kennis van het Nederlands hebben; ze moeten ervaren hebben hoe werk eruit ziet, wat een stage is; ze moeten individueel voldoende toegerust zijn om richting scholing, werk enz. te gaan. Of dat lukt... Het is mede afhankelijk van de manier waarop de economie zich ontwikkelt en van onze mogelijkheden om laag opgeleide mensen in de richting van duurzaam werk te krijgen. Dat is wat mij betreft dé vraag van dit moment.»

Dat de beheersing van enige mate van Nederlands van essentieel belang is voor sommige werkgevers om allochtonen in dienst te nemen, blijkt uit de gesprekken. De heer **Vermeë** (directeur uitzendbureau Exact) vertelt bijvoorbeeld:

«Bij allochtonen zijn de grootste problemen de Nederlandse taal, werkervaring en vakbekwaamheid. Daarbij staat het probleem van de Nederlandse taal op nummer één. Het wordt zonder kennis van de Nederlandse taal een stuk moeilijker om iets aan opleidingen te doen. (...) Ik zou zeggen: je bent hier van harte welkom, maar we eisen ook iets terug. De mensen zijn daarmee zelf geholpen. De taal is daarbij toch de basis van alles. De taal beheersen, betekent dat je mee kunt gaan doen met het grote spel. Als je de taal niet beheerst, is het afgelopen.»

Op de vraag of beheersing van de taal ook vereist is voor laaggeschoold werk in de transport- of productiesector antwoordt de heer **Vermeë**:

«Er is geen enkel bedrijf dat niet verandert of evolueert. Ieder bedrijf is bezig om het simpele werk uit te bannen. Het lopendebandwerk is saai, geestdodend en duur. Ieder bedrijf wil dat veranderen. Dat betekent dat alle werkzaamheden op een iets hoger niveau komen. Je moet met elkaar communiceren. Daarnaast zit er ook een sociaal aspect aan. Een klant van mij heeft al twintig jaar lang een groepje Turken en een groepje Nederlanders. Het blijft steeds maar een groepje Turken en een groepje Nederlanders. Dat is jammer.»

Mevrouw **Dahem**, werkzaam bij het Allochtonen Promotieteam van het ROC Midden-Brabant, reageert hier als volgt op:

«Ik zit momenteel ook in de uitzendbranche. Ik weet dus een beetje hoe het werkt. Ik ben het met bepaalde dingen die de heer Vermeë zegt, niet eens. Ik denk dat het voor een belangrijk deel afhangt van de vraag of de economie er goed of slecht voor staat en in hoeverre de taal een barrière vormt. Wanneer er weinig mensen beschikbaar zijn op de markt die het werk willen doen, dan zijn er uitzendbureaus. De heer Vermeë geeft zelf aan dat hij 250 Polen heeft werken. Die mensen spreken de Nederlandse taal ook niet. Hij geeft aan dat de taal min of meer een must is geworden. Dat is blijkbaar toch niet het geval, anders zou hij die 250 Polen niet kunnen plaatsen. Wij hebben ook te maken met de transportwereld en de logistieke branche. Ik denk dat het op dit moment binnen het transport afhankelijk is van het soort bedrijf. Er zijn bedrijven die zeggen: laat ze maar komen, zolang ze het werk maar willen doen. Als ze een beetje Engels kunnen verstaan, willen wij het ook wel in het Engels uitleggen. Het probleem is dat veel autochtone mensen het werk dat momenteel beschikbaar is, niet willen doen. Wij hebben ook een uitzendbureau. Waarom werken er via ons uitzendbureau ook Polen? Omdat de Polen het werk willen doen dat de autochtone mensen en de allochtone autochtone mensen in Nederland niet willen doen. Ik denk niet dat de taal echt een probleem is, al ligt het natuurlijk wel aan de functie die iemand wil gaan vervullen. Als een allochtoon zegt dat hij het liefst administratief werk wil doen, lach ik hem vierkant uit. Je moet voor het verrichten van administratief werk Nederlands kunnen spreken. Al het papierwerk gaat in

Nederland nu eenmaal in het Nederlands. Maar als een allochtoon logistiek werk wil doen, flexibel is, graag wil werken en zijn Nederlands is niet zo denderend, dan overleg ik met het bedrijf. De taal is dan in negen van de tien gevallen geen probleem, zolang de mensen hun werk goed doen, op tijd zijn en de klant tevreden stellen.»

De heer **Van Klaveren**, directeur van een bedrijf dat cartridges recyclet, wil dat in zijn bedrijf alleen Nederlands wordt gesproken:

«In mijn bedrijf spreken de werknemers Nederlands. Daar ben ik heel duidelijk in. Wij hebben geen Marokkaanse of Bosnische tafeltjes in de kantine. Als er wat uitgelegd moet worden, gebeurt dat in het Nederlands. In heel uitzonderlijke gevallen moet iemand het van een collega in zijn moedertaal horen, omdat hij het dan wat beter kan begrijpen, maar dat komt nagenoeg niet voor. Wij spreken op de werkvloer Nederlands.»

Daarnaast ontving de Commissie ook brieven over inburgering, onder andere van mensen uit de praktijk. De brief van mevrouw **Tuts-Dukker** is bijzonder illustratief en daarom als bijlage opgenomen (appendix D, nr. 2).

Inburgering van vluchtelingen

Vluchtelingen zijn een van de doelgroepen van de WIN. Volgens VluchtelingenWerk neemt deze groep op een aantal aspecten een bijzonder positie in (ingekomen brief van VluchtelingenWerk, dd 14 november 2003).

Zo hebben vluchtelingen gemiddeld een hoger opleidingsniveau dan volgmigranten en Arubanen/Antillianen; starten vluchtelingen later met het inburgeringstraject vanwege persoonlijke en praktische problemen en is het verzuim gedurende het traject minder. Ook vallen vluchtelingen minder vaak uit en als ze uitvallen is de reden vaker dan bij andere inburgeraars verhuizing of persoonlijke omstandigheden. Als vluchtelingen na afronding van het educatieve traject niet worden doorgeleid, heeft dat zelden te maken met gebrek aan interesse, terwijl dit bij de andere inburgeraars wel speelt.

3.6 Conclusies

- De Commissie komt tot de conclusie dat de noodzaak van het leren van de Nederlandse taal lange tijd is miskend en dat de regering niet tijdig is ingegaan op de adviezen om invulling te geven aan inburgering (voor nieuwkomers en oudkomers). In de kabinetsformatie van 1994 zijn weliswaar de eerste stappen gezet, maar deze zijn niet voldoende. De Commissie constateert daarmee dat het kabinet en de Tweede Kamer de noodzaak van inburgering hebben onderschat. De Commissie is van mening dat het vinden van een oplossing voor de inburgering voor jonge, laagopgeleide Antillianen urgent is.
- Van de acht aanbevelingen die de Taskforce Inburgering eind 2002 aan het kabinet heeft aangeboden, heeft het kabinet slechts één overgenomen (marktwerking voor het taalonderwijs aan nieuwkomers). De Commissie constateert dat onder meer de aanbevelingen met betrekking tot de bundeling van financiële middelen, het verkennen van de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering, visitatie en benchmarking en een kritische analyse van de behoefte aan informatie op rijksniveau, niet door de regering zijn overgenomen.

- Uit diverse evaluaties van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) en de bevindingen van de Taskforce Inburgering, blijkt dat het rendement van de inburgeringscursussen laag is. Er wordt te weinig maatwerk aangeboden en het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk binnen 600 uur één niveau stijgt, is gering. Uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, blijkt dat ook met een andere opzet van het inburgeringsprogramma een groot aantal nieuwkomers niet op het gewenste niveau zal komen. De Commissie merkt hierbij op dat het gewenste niveau per persoon kan verschillen.
- Het huidige kabinet heeft een aantal voorstellen gedaan voor de herziening van de WIN. De Commissie constateert dat deze voorstellen, met name de regierol van gemeenten, maar ook de consequenties van de aankondigde bezuinigingen, nog niet zodanig zijn uitgewerkt dat de praktische toepasbaarheid valt te beoordelen.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het integratiebeleid op het terrein van werk en inkomen centraal. Allereerst wordt in paragraaf 4.2 de stand van zaken met betrekking tot de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen beschreven. Daarbij wordt eerst aandacht besteed aan de vier grootste groepen migranten: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen. Daarna wordt specifiek ingegaan op vluchtelingen.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen dertig jaar beschreven. Daarbij wordt, vanwege de rol die gastarbeiders in de jaren zestig hebben gespeeld, over een wat langere periode dan dertig jaar teruggekeken. De paragraaf begint dus met een beschrijving van de periode vóór de jaren zeventig. Vervolgens wordt steeds per tijdsblok van tien jaar beschreven welke ontwikkelingen zich in de samenleving en het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van migranten voordeden.

Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen beleid voor vluchtelingen en beleid voor andere migranten omdat er geen specifiek beleid voor vluchtelingen werd gevoerd. Dat is pas zeer recent het geval. Om toch ook voldoende aandacht aan vluchtelingen te besteden wordt in paragraaf 4.4 apart op deze groep ingegaan.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op een aantal specifieke thema's met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid voor minderheden, die over de gehele periode van dertig jaar van belang zijn. Voor een deel gaat het om feitelijke beschrijvingen, en deels ook om resultaten uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd.

Allereerst wordt ingegaan op het oordeel van de gehoorde personen over de effectiviteit van het arbeidsmarktinstrumentarium (4.5.1). In de volgende subparagrafen wordt ingegaan op de rol van Arbeidsvoorziening (4.5.2) en de rol van de sociale partners (4.5.3). Daarna volgt een paragraaf over het antidiscriminatiebeleid (4.5.4) en over het beleid ten aanzien van zelfstandig ondernemers uit minderheidsgroepen (4.5.5). De laatste twee subparagrafen zijn weer gebaseerd op de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd. Er wordt ingegaan op verschillen in beleid en effecten daarvan tussen Nederland en Duitsland (4.5.6) en tot slot wordt kort ingegaan op de vraag of het zinvol is opnieuw arbeidsmigranten toe te laten (4.5.7). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 4.6).

4.2 Arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen

In de onlangs verschenen Rapportage Minderheden 2003 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (*SCP rapportage minderheden 2003*) wordt uitgebreid ingegaan op de arbeidsparticipatie en werkloosheid van Turken, Marokkanen, Antillianen/Arubanen en Surinamers. In de nu volgende paragraaf wordt een samenvatting van de belangrijkste resultaten uit dit rapport beschreven. Voor meer informatie en een gedetailleerde beschrijving van onderzoekstechnische aspecten wordt verwezen naar het rapport van het SCP. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van de jongste publicatie van het CBS, *Allochtonen in Nederland* (2003).¹ Voor een beschrijving van de positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt wordt gebruikgemaakt van het onlangs verschenen rapport van de RWI: *De arbeidsintegratie van vluchtelingen*.²

¹ De enquête beroepsbevolking (ebb) van het CBS is een grootschalig arbeidsmarktonderzoek onder de (beroeps)bevolking in Nederland, waaraan jaarlijks gegevens over minderheden zijn te ontleen. Voor inzicht in de positie van minderheden ligt de kracht van dit onderzoek vooral in de periodieke, jaarlijkse verschijning. Hierdoor zijn er met ebb-cijfers inmiddels aardige tijdreeksen te construeren. Maar er zijn wel aanwijzingen dat de ebb de arbeidsmarktpositie van minderheden, en die van Turken en Marokkanen in het bijzonder, wat gunstiger beschrijft dan ze feitelijk is. Dit komt waarschijnlijk doordat met een Nederlandstalige lijst en enquêteur wordt gewerkt, waardoor de non-respons onder niet-Nederlandstaligen hoger is. Vaak zijn dit personen met een minder gunstige maatschappelijke positie. De spva is wel een specifiek op minderheden toegesneden onderzoek.

² J. Klaver, A. Odé, oktober 2003. Regioplan Amsterdam.

4.2.1 Arbeidsmarkt- en inkomenspositie van migranten

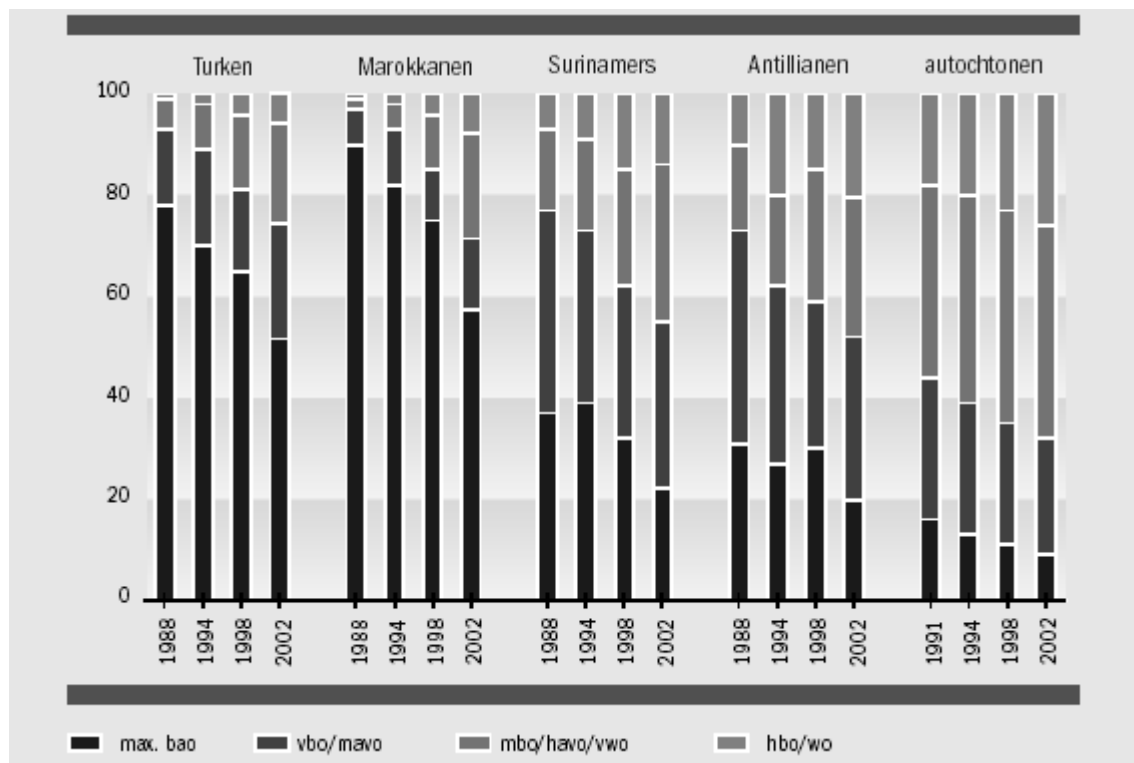
Voor een beschrijving van de arbeidsmarktpositie van allochtonen volgen eerst cijfers over de arbeidsparticipatie en de werkloosheid. Daarna worden de resultaten gepresenteerd van uitkeringsafhankelijkheid.

Arbeidsparticipatie

De bruto-arbeidsparticipatie laat zien welk aandeel van een bevolkingsgroep in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar werk heeft of naar werk zoekt en daarmee deel uitmaakt van de beroepsbevolking. Uit de rapportage van het SCP over 2002 blijkt dat de arbeidsmarktparticipatie nog steeds een stijgende tendens laat zien.³ Tussen groepen doen zich wel behoorlijke verschillen voor in de mate van stijging van de brutoparticipatie. «Over een periode van vijftien jaar bezien hebben vooral de *Surinamers* een enorme sprong gemaakt, zowel in vergelijking met andere minderheidsgroepen als in vergelijking met autochtonen. Was bij Surinamers aan het einde van de jaren tachtig iets meer dan de helft van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar actief op de arbeidsmarkt, thans is de brutoparticipatie toegenomen met een kleine 15 procentpunten. Daarmee is de toename van de Surinaamse brutoparticipatie naar verhouding groter dan die bij de autochtonen. In vergelijking met de Surinamers is bij de andere minderheidsgroepen de arbeidsmarktparticipatie beduidend langzamer toegenomen. Bij de Turken is pas de laatste jaren sprake van een stijging in de participatie op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktparticipatie van de Marokkanen is vanaf 1994 fors gaan groeien. De toename van de arbeidsmarktparticipatie van Marokkanen tussen 2001 en 2002 is met 4 procentpunten bijna onwaarschijnlijk hoog. Volgens het SCP kunnen deze gunstige cijfers wel eens het gevolg zijn van oververtegenwoordiging in de steekproef van Marokkanen met een naar verhouding goede positie.» (SCP, 2003, p. 205).

³ Doordat in dit cijfer ook de werklozen zijn meegeteld, behoeft stijging van de brutoparticipatie niet zonder meer op een gunstige ontwikkeling te wijzen.

Figuur 4.1 Arbeidsmarktparticipatie (brutoparticipatie) naar etnische groep, 1987-2002, in procenten



Bron: SCP 2003, p. 207.

Volgens het SCP waren in 1987 naar verhouding evenveel *Antillianen* actief op de arbeidsmarkt als autochtonen. Dit niveau was ook het hoogst van de minderheidsgroepen in Nederland. In de jaren daarna is dit slechts licht toegenomen; zeker gezien de gunstige conjunctuur van de afgelopen jaren een opmerkelijke ontwikkeling. De beperkte stijging van de participatiegraad bij de Antillianen weerspiegelt vooral de veranderde samenstelling van deze groep. In de afgelopen vijftien jaar is als gevolg van de immigratie van overwegend laagopgeleiden de Antilliaanse groep qua sociaal-economische kenmerken steeds gemêleerder geworden. Het zijn vooral deze Antillianen die de vooruitgang van de groep als geheel hebben geremd. Van de overige niet-westerse groepen, waaronder veel toegelaten asielzoekers, is op dit moment iets meer dan de helft actief op de arbeidsmarkt. Erg veel schot zit er niet in. In de periode 1994-2002 is de participatie in vergelijking met de andere groepen maar weinig toegenomen. Bij deze groepen zijn de barrières om zich op de arbeidsmarkt te melden kennelijk nog erg groot. Daarnaast speelt ook een rol dat, net als bij de Turken en Marokkanen, deze groepen veel jongeren tellen. (SCP, 2003, p. 205).

De arbeidsparticipatie onder *Marokkanen* is van de te onderscheiden groepen het laagst; minder dan de helft van de Marokkaanse bevolking tussen de 15 en 65 jaar heeft werk of zoekt actief naar werk. «Er zijn verschillende oorzaken van de lage participatie onder de Marokkanen. In de eerste plaats zijn erg weinig Marokkaanse vrouwen actief op de arbeidsmarkt; slechts 30% van de Marokkaanse vrouwen tussen de 15 en 65 jaar behoort tot de beroepsbevolking. Een andere oorzaak is dat de Marokkaanse groep veel jongeren telt die schoolgaand zijn en zich nog

niet op de arbeidsmarkt hebben gemeld. Verder bestaat de Marokkaanse groep uit een groot aantal inactieven die zich niet of niet meer op de arbeidsmarkt richten. Deze categorie omvat arbeidsongeschikten en (langdurig) werklozen, die nauwelijks nog actief naar werk zoeken. Tot slot kan nog worden gewezen op het hoge aandeel lager opgeleiden binnen de Marokkaanse groep, onder wie de participatie laag is.» (SCP, 2003, p. 205).

«Met name onder de eerste generatie Marokkanen die al lang in Nederland is, is de participatiegraad zeer laag. De mannen onder hen, die overwegend als gastarbeider naar Nederland zijn gekomen, zijn massaal werkloos geworden of via de WAO uitgestroomd, vooral als gevolg van de economische herstructurering in de jaren zeventig en tachtig. Velen van hen zijn daarna niet meer aan het werk geraakt en hebben zich afgewend van de arbeidsmarkt. De Marokkaanse vrouwen die vóór 1980 in Nederland arriveerden, zijn hiernaartoe gekomen in het kader van de gezinshereniging; weinigen van hen hebben hier ooit betaald werk gehad of actief naar werk gezocht.» (SCP, 2003, p. 206).

Het is met name de tussengeneratie bij wie de participatie naar verhouding hoog is. Het betreft hier overwegend jongeren, van wie een groot deel inmiddels van school is en de arbeidsmarkt heeft betreden. De participatie van de tweede generatie Marokkanen ligt tussen die van de Turken en die van Surinamers en Antillianen. Het opleidingsniveau is een belangrijke determinant van de mate van arbeidsparticipatie: hoe hoger het opleidingsniveau, des te vaker is men actief op de arbeidsmarkt. Dit geldt overigens voor alle groepen.

Volgens het SCP is ook de arbeidsmarktparticipatie van de *Turken* laag: iets meer dan de helft van de Turkse bevolking in de leeftijd van 15 tot 65 jaar is actief op de arbeidsmarkt. De oorzaken van de lage brutoparticipatie komen sterk overeen met de oorzaken die zojuist voor de Marokkanen zijn genoemd: lage participatie van vrouwen en een groot aandeel jongeren, arbeidsongeschikten en lager opgeleiden, die zich in geringe mate op de arbeidsmarkt oriënteren.

Ook onderscheiden naar migratieachtergrond is een met de Marokkanen vergelijkbaar beeld zichtbaar. De arbeidsparticipatie van de tussengeneratie en de huwelijksmigranten is naar verhouding hoog. Dit is vooral het gevolg van de leeftijdsverdeling binnen deze categorieën: velen van hen zijn in de leeftijd dat ze niet langer naar school (hoeven) gaan en oriënteren zich op de arbeidsmarkt.

Tabel 4.1 Arbeidsmarktparticipatie naar etnische groep, geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en migratieachtergrond, 2002

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	autochtonen
totaal	51	49	71	66	70
mannen	67	65	78	73	81
vrouwen	32	30	64	59	59
15-24 jaar	42	44	46	44	51
25-39 jaar	62	64	86	78	87
40-64 jaar	38	32	71	71	66
geen opleiding	24	24	41	#	*
basisonderwijs	44	51	63	53	43
lbo/mavo	70	69	75	73	57
mbo+	76	80	91	86	80
tweede generatie	51	54	63	58	
tussengeneratie	58	59	79	62	
huwelijksmigranten	59	52	86	80	
eerste generatie > 1980	54	49	76	70	
eerste generatie ≤ 1980	30	27	67	76	

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

Bron: SCP 2003, p. 207

In vergelijking met de mediterrane groepen is bij de *Surinamers* het beeld volstrekt anders, blijkt uit het SCP-rapport. Hun arbeidsparticipatie ligt op een hoog niveau. Dit komt vooral door de hoge participatie van Surinaamse vrouwen; zij blijven autochtone vrouwen duidelijk voor. Verder valt bij deze groep de hoge participatie op van hoger opgeleiden en van «ouderen» (hier: 40–64-jarigen). Van de tweede generatie Surinamers is inmiddels een ruime meerderheid actief op de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie is vooral hoog bij de tussengeneratie, de huwelijksmigranten en de eerste generatie die na 1980 naar Nederland is gekomen. Net als bij de andere groepen speelt daarbij een rol dat personen in de «productieve» leeftijd hier sterk vertegenwoordigd zijn. Toch is het opmerkelijk dat de arbeidsparticipatie van huwelijksmigranten zo hoog is, gezien alle sombere geluiden over hun perspectieven. In hoeverre de hoge participatie zich ook vertaalt in een hoog aandeel huwelijksmigranten dat werk (op niveau) heeft, valt natuurlijk nog te bezien. Opvallend hoog is de arbeidsparticipatie van hoger opgeleide Surinamers (hier: mbo+), die hoger opgeleide autochtonen ruimschoots voorblijven (SCP, 2003, 207).

Tweederde van de *Antillianen* van 15 tot 65 jaar participeert op de arbeidsmarkt. Ze blijven daarmee iets achter bij de Surinamers en bij de autochtonen. Net als bij de Surinamers is ook bij de Antillianen een groot aandeel van de vrouwen actief op de arbeidsmarkt. Een andere overeenkomst is de hoge participatie onder Antilliaanse huwelijksmigranten. Hoog is de arbeidsparticipatie van de eerste generatie die al lang in Nederland is. Dit zijn vaak Antillianen die vanwege studieredenen naar

Nederland zijn gekomen en van wie velen, mede als gevolg van hun hoge opleidingsniveau, maatschappelijk succesvol zijn geworden. Hun arbeidsmarktpositie is gunstig, hetgeen onder meer zichtbaar is in de hoge participatiegraad (SCP, 2003, p. 207).

Nettoparticipatie

De nettoparticipatie geeft aan welk aandeel in de bevolking van 15 tot 65 jaar betaald werk heeft.

Volgens het SCP heeft in 2002 de helft van de niet-westerse allochtonen in de leeftijd van 15–64 jaar een betaalde baan.

Daarmee blijven ze nog steeds flink achter bij de autochtonen van wie in 2002 68% van de personen tussen de 15 en 65 jaar werkzaam is. Dit verschil is volgens het SCP toe te schrijven aan verschillende factoren, zoals de geringe participatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen en van vrouwen uit vluchtelingenlanden, het feit dat de minderhedenbevolking een jonge bevolking is waarvan een groot deel schoolgaand is en de hogere werkloosheid en arbeidsongeschiktheid onder minderheden (SCP, 2003, p. 233).

De nettoparticipatie van niet-westerse allochtonen is in de periode 1994–2002 sterk toegenomen, maar tegelijk constateert het SCP dat «de groei eruit is» (p. 233). Bij de meeste minderheidsgroepen wijzen de cijfers van het laatste jaar op een lichte afname van de nettoparticipatie. De stijging van de werkloosheid ligt hieraan ten grondslag. Bij de Marokkanen en de Antillianen wijzen de cijfers in 2002 nog wel op een stijging van de nettoparticipatie.

Volgens het SCP bestaan tussen minderheidsgroepen duidelijke verschillen. «De nettoparticipatie van Marokkanen en van allochtonen uit de overige niet-westerse landen is het laagst. Daarna volgen de Turken, de Antillianen en de Surinamers. Wanneer de groepen afzonderlijk worden bezien, is er sprake van opmerkelijke ontwikkelingen. Zo hebben de Turken vanaf het midden van de jaren negentig een forse inhaalslag gemaakt. In de voorliggende jaren lag de arbeidsparticipatie op een laag niveau en daaraan veranderde ook betrekkelijk weinig. Vanaf 1994, toen het aandeel werkende Turken op een dieptepunt was beland, groeit de nettoparticipatie met maar liefst 18 procentpunten, zij het dat de groei in 2002 dus lijkt te stagneren. Ook bij de Marokkanen is de nettoparticipatie fors toegenomen.

Minder gunstig is het beeld bij de Antillianen. Hoewel de cijfers (waarschijnlijk) vanwege steekproefon nauwkeurigheden een nogal grillig patroon vertonen, kan er wel uit worden afgeleid dat bij deze groep de nettoparticipatie in de afgelopen tien à vijftien jaar weinig is toegenomen. Hun eerste plaats in de rangorde van minderheidsgroepen is overgenomen door de Surinamers.» (SCP, 2003, p. 234).

Antilliaanse en Arubaanse jongeren werken minder vaak

Volgens het CBS is de arbeidsdeelname onder 15–24 jarigen met 47 procent het hoogst onder autochtonen. «Van de allochtonen daarentegen behoorde in 2002 van de westerse allochtone jongeren 42 procent tot de werkzame beroepsbevolking en van de niet-westerse jongeren 31 procent. In tegenstelling tot de andere leeftijdsgroepen bestonden er tussen niet-westerse allochtone jongeren geen grote verschillen in arbeidsparticipatie. Van de Turken, Marokkanen en Surinamers in de leeftijd van 15–24 jaar had ruim eenderde werk. Alleen de Antilliaanse en Arubaanse jongeren werkten minder vaak. Een kwart van hen had een betaalde baan van twaalf uur of meer per week.» (CBS, 2003, p. 75).

Man-vrouw-verschillen het grootst bij Turken en Marokkanen

Volgens het CBS werkten zowel autochtone als allochtone mannen in 2002 ongeveer anderhalf keer zo vaak als vrouwen. «Bij de autochtonen had ruim de helft van de vrouwen een baan, terwijl van de autochtone mannen acht van de tien werkten. Tussen de niet-westerse allochtonen onderling waren er echter wel grote verschillen. Zo hadden van Turken en Marokkanen, mannen twee keer zo vaak een baan als vrouwen. Van Surinamers daarentegen werkte 67 procent van de mannen en 56 procent van de vrouwen.» (CBS, 2003, p. 75).

Relatie met opleidingsniveau

«De arbeidsdeelname van personen met een hogere opleiding is groter dan bij laagopgeleiden. Dit geldt zowel voor allochtonen als voor autochtonen. In 2002 was de arbeidsdeelname van laagopgeleide autochtonen 50 procent en van hoogopgeleide autochtonen 84 procent. Hoogopgeleide autochtonen werkten dus ruim anderhalf keer zo vaak als laagopgeleide autochtonen. Ook bij de westerse en niet-westerse allochtonen is dit het geval.» (CBS, 2003, p. 76).

Hoe heeft men de huidige baan gevonden?

Het uitzendbureau leidt vaak naar een tijdelijke baan, terwijl bij minderheden in elk geval – het vinden van een baan via netwerken meestal gebeurt op de lagere beroepsniveaus. «Tussen allochtone groepen blijken behoorlijke verschillen te bestaan in de wijze waarop de huidige baan is gevonden. Vooral Turken hebben vaak via informele kanalen (vrienden, familie, kennissen) hun huidige werk gevonden. Ook Marokkanen zijn nogal eens via informele contacten aan hun huidige baan gekomen. Verder is voor beide groepen het uitzendbureau een belangrijke schakel bij het vinden van werk. Nogal wat Turken en Marokkanen hebben werk gevonden door middel van open sollicitaties, zoals langsgaan bij arbeidsorganisaties en spontaan brieven schrijven. Advertenties spelen voor Turken en Marokkanen een bescheiden rol. Het arbeidsbureau is voor Turken en Marokkanen evenmin een instantie die van grote betekenis is geweest bij het vinden van een baan. Weinig Turken en Marokkanen zijn voor hun huidige baan gevraagd.» (SCP, 2003, p. 235).

«Surinamers en Antillianen zijn voor het vinden van een baan veel minder afhankelijk van informele contacten. Bij hen is de advertentie belangrijker. Nog meer dan bij de Turken en Marokkanen neemt bij Surinamers en Antillianen het uitzendbureau een prominente plaats in. Het veelvuldig gebruik van het uitzendbureau door werkzoekende minderheden zal een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de forse vertegenwoordiging van minderheden in tijdelijke banen. Omdat veel werkenden onder de minderheden voorafgaand aan hun huidige baan werkloos waren (...) is het opmerkelijk dat het arbeidsbureau zo'n geringe betekenis heeft. Dat zoveel Turken en Marokkanen via informele kanalen hun huidige baan hebben gevonden, is deels toe te schrijven aan de sterke vertegenwoordiging van lager opgeleiden binnen deze groepen, die vaak via informele contacten werk vinden. Maar dit is niet de enige verklaring. Lager opgeleide Turken en Marokkanen hebben aanzienlijk vaker via dit kanaal werk gevonden dan Surinamers en Antillianen met vergelijkbare opleidingen. Er is kennelijk meer aan de hand. Onbekendheid met arbeidsbemiddelende instanties lijkt gezien de grote betekenis van uitzendbureaus een geringe rol te spelen. Ook zijn er geen signalen dat Turken en Marokkanen het arbeidsbureau niet kennen of zich niet willen inschrijven. Het tegendeel is eerder het geval; veel Turkse en Marokkaanse werkzoekenden

zoeken juist vaak via het arbeidsbureau naar werk. Behalve dat men gewoon is om via via naar werk te zoeken, lijkt de geringe effectiviteit van diverse zoekkanalen een rol te spelen, waardoor Turken en Marokkanen zich vooral op de directe sociale omgeving richten. Men kan zich overigens afvragen of dit – op termijn – nu wel zo'n gunstige strategie is. Diverse onderzoeken wijzen uit dat bij Turken en Marokkanen dit zoekkanaal vooral toeleidt naar laaggekwalificeerde banen, vaak binnen het eigen etnische segment, met weinig stijngsmogelijkheden. Bovendien lijkt de hier opgedane ervaring de kans op werk op het autochtone deel van de arbeidsmarkt eerder te verkleinen dan te vergroten.» (SCP, 2003, p. 236).

Blijvend aan de onderkant van de beroepenstructuur?

De cijfers over nettoparticipatie laten volgens het SCP zien dat in de afgelopen jaren steeds meer minderheden aan het werk zijn geraakt. De vraag is of ze ook hun positie hebben verbeterd. «Cijfers over het beroepsniveau van allochtone werkenden in 1998 en 2002 laten zien dat de eenzijdige vertegenwoordiging aan de onderkant van de beroepenstructuur behoorlijk is verminderd en dat bijgevolg de aanwezigheid van minderheden in middelbare en hogere beroepen in deze periode is toegenomen. Vooral Marokkanen hebben blijkens deze gegevens hun positie sterk verbeterd. De uitwaaiing over de uiteenlopende beroepsniveaus heeft derhalve ook in de laatste jaren doorgezet.» (SCP, 2003, p. 238).

«Hoewel steeds meer Turken en Marokkanen in de middelbare en hogere regio's van de beroepenstructuur werkzaam zijn, blijft de sterke vertegenwoordiging in elementaire en lagere beroepen typerend voor de positie van werkenden uit deze groepen. Doordat Antillianen zich in de afgelopen vier jaar behoorlijk hebben verbeterd en er bij de autochtonen weinig is veranderd, benadert de positie van Antilliaanse werkenden langzamerhand die van autochtonen. Het beroepsniveau van Antillianen is ook duidelijk hoger dan dat van Surinamers. Deze rangorde is anders dan bij de werkloosheid, waar de positie van Surinamers juist beter is dan die van Antillianen. Deze constatering wijst wederom op de grote interne verschillen binnen de Antillianen, waar een omvangrijk deel werk heeft en zich de afgelopen jaren heeft verbeterd en waar een ander deel een marginale positie inneemt, onder meer tot uiting komend in een hoge werkloosheid.» (SCP, 2003, p. 238).

Van tijdelijke naar vaste banen

«Vanaf 1998 en 1999 laat het aandeel tijdelijke dienstverbanden een dalende trend zien, ook bij minderheden. Uitzondering vormen de Turken, bij wie volgens deze ebb-cijfers het aandeel werknemers met een tijdelijke baan in 2002 voor het eerst sinds jaren weer is toegenomen.» (SCP, 2003, p. 241).

Tweede generatie heeft vaker baan

«Niet-westerse allochtonen telden in 2000 relatief minder werknemers dan autochtonen. Het verschil was ongeveer 15 procentpunten. Bij vergelijking van allochtonen naar generatie had de eerste generatie allochtonen in verhouding een laag percentage werknemers. Het lag 15 tot 20 procentpunten lager dan bij de autochtonen. Daarentegen had de tweede generatie allochtonen van wie één van de ouders geboren is in Nederland, voor bijna iedere leeftijdsgroep een vergelijkbaar percentage werknemers als autochtonen.» (CBS, 2003, p. 82).

Zakelijke dienstverlening populair

De horeca en zakelijke dienstverlening zijn bedrijfstakken waar veel allochtonen werken. In de zakelijke dienstverlening werkte in 2000 ruim 15 procent van de autochtonen en 25 procent van de allochtonen. Van de niet-westerse allochtonen was dit zelfs meer dan 30 procent. Binnen de zakelijke dienstverlening zijn het vooral de uitzendbureaus en schoonmaakbedrijven waar deze verschillen optreden. Van de autochtone bevolking werkte nog geen 4 procent bij een uitzendbureau. Van de niet-westerse allochtonen was dit 13 procent. Bij de schoonmaakbedrijven was dat respectievelijk 1 en 7 procent (CBS, 2003, p. 83).

Werkloosheid

De belangrijkste conclusie uit het SCP-rapport is dat, na een jarenlange daling, de werkloosheid onder minderheden weer aan het oplopen is. Nog niet dramatisch, maar aan de dalende trend is wel een einde gekomen.

«Opmerkelijk zijn de verschillen tussen groepen in toename van de werkloosheid. Bij Surinamers en Antillianen is de werkloosheid tussen 2001 en 2002 met 2 procentpunten gestegen, bij de overige niet-westerse groepen gaat het om een toename van 3 procentpunten, bij de Turken is de werkloosheid met slechts 1 procentpunt toegenomen en bij de Marokkanen is de omvang van de werkloosheid zelfs stabiel gebleven. Dit zijn toch wel verrassende uitkomsten. Gezien onder meer het opleidingsniveau en de mate van beheersing van het Nederlands, het hoge aandeel jongeren en het aantal tijdelijke banen, lag een grotere stijging van de werkloosheid van Turken en Marokkanen meer in de rede.» (SCP, 2003, p. 209). In hoeverre dit ligt aan een selectieve vertegenwoordiging in de statistieken valt volgens het SCP niet goed uit te maken.

Volgens het CBS (2003, p. 77) zijn de werkloosheidsverschillen tussen de verschillende groepen niet-westerse allochtonen in 2002 iets verkleind. «In 2001 was het verschil tussen de Marokkanen, de groep met de meeste werklozen, nog vier procentpunten met de Surinamers, de groep met de minste werklozen. In 2002 bedroeg dit verschil nog twee procentpunten. In 2002 is 10 procent van de Marokkanen, Antillianen en Arubanen werkloos, 9 procent van de Turken en 8 procent van de Surinamers.» «Hoewel de werkloosheid onder minderheden weer oploopt, moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat de huidige situatie van minderheden in vergelijking met die van enkele jaren geleden nog steeds betrekkelijk gunstig is. Aanmerkelijk hoger was de werkloosheid aan het einde van de jaren tachtig en in de jaren 1994 en 1995.» (SCP, 2003, p. 209).

Werkloosheid niet-westerse allochtonen stijgt sneller dan bij autochtonen

«Kenmerkend voor de verandering in de arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen in 2001–2002 is hun sterk gestegen arbeidsmarktparticipatie én hun sterk gestegen werkloosheid. Op dit moment is de teruglopende arbeidsmarkt niet in staat om de forse toestroom van niet-westerse allochtonen volledig te absorberen, zodat de werkloosheid stijgt. Het gevolg is dat onder niet-westerse allochtonen de werkloosheid in de jaren 2001–2002 snel is opgelopen, sneller dan onder autochtonen. In 2002 behoren 63 000 niet-westerse allochtonen tot de werkloze beroepsbevolking tegen 49 000 in 2001, een stijging van 29%. Bij de autochtonen is het aantal werklozen met 22% gestegen.» (SCP, 2003, p. 211).

«Ook wanneer wordt gekeken naar de procentuele toename van het aantal werklozen doen Turken en Marokkanen het opvallend goed. Mogelijk hangt dit betrekkelijk gunstige beeld, zoals hiervoor al is betoogd, samen met het feit dat in de periode 2001–2002 de stijging van de werkloosheid

voor een deel veroorzaakt werd door het naar verhouding veelvuldige ontslag van hoger opgeleide werknemers, waardoor Turken en Marokkanen, die overwegend laag zijn opgeleid, buiten schot zijn gebleven. Het aantal werkloze Surinamers en Antillianen is naar verhouding wel fors gegroeid. In vergelijking met een jaar eerder is het aantal werkloze Surinamers toegenomen met 33% en het aantal werkloze Antillianen met 50%. Vanwege de afronding op duizendtallen zit er met name in de cijfers van Antillianen enige rek. Met meer zekerheid kan worden geconcludeerd dat personen die behoren tot de overige niet-westerse groepen stevig zijn geraakt door de economische teruggang. In vergelijking met het jaar daarvoor is de werkloosheid met 7 000 gestegen, een toename van 37%. De verslechtering van hun positie blijkt ook uit de stijging van het werkloosheidspercentage met 3 procentpunten. Een deel van de verklaring voor de snel oplopende werkloosheid is te vinden in de sterke stijging van het aantal minderheden in de beroepsbevolking. Relatief gezien is die toename veel groter dan bij de autochtonen. Vaak gaat het hier om jongeren, en juist voor jongeren is het in de huidige arbeidsmarkt lastig om aan het werk te komen. Daarnaast bestaat de instroom van minderheden op de arbeidsmarkt uit jongvolwassenen die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen. Zij vormen vanwege hun overwegend ongunstige aanbodkenmerken (opleiding, taal) een kwetsbare categorie. Nu de arbeidsmarkt weer ruimer is, nemen de kansen op werk af. In deze verslechterde context doen Turken en Marokkanen het volgens deze gegevens naar verhouding verrassend goed.» (SCP, 2003, p. 211–212).

Aandeel allochtonen in de werkloze beroepsbevolking wordt steeds groter
Volgens het SCP bestaat het werklozenbestand, mede als gevolg van de gestegen werkloosheid, in toenemende mate uit (niet-westerse) allochtonen. Daarnaast neemt het aantal minderheden in de (beroeps)bevolking toe, waardoor – in combinatie met de hoge werkloosheid – zij een steeds groter deel uitmaken van de werkloze beroepsbevolking. Op dit moment bestaat 21% van de werkloze beroepsbevolking uit niet-westerse allochtonen. Dat er sprake is van oververtegenwoordiging kan worden afgemeten aan hun aandeel in de (beroeps)bevolking van 15–64 jaar: in 2002 bestaat 9% van de bevolking in de leeftijd van 15–64 jaar en 8% van de beroepsbevolking uit niet-westerse allochtonen. Misschien wel de belangrijkste boodschap (...) dat de stijging van het aandeel allochtonen uit de overige niet-westerse landen is. Inmiddels is bijna de helft van de niet-westerse allochtone werklozen afkomstig uit een van deze landen. Het is opnieuw een bevestiging van de zorgelijke situatie van deze sociale categorie: onder hen is de werkloosheid het hoogst, ze is in het afgelopen jaar het snelst gestegen en hun aandeel binnen de werkloze beroepsbevolking groeit eveneens snel.» (SCP, 2003, p. 212).

Omvang en samenstelling van de werkloosheid

«De SPVA-cijfers laten een hogere werkloosheid zien onder de minderheden dan de EBB-cijfers. In 2002 is volgens de SPVA 14% van de Turken, 14% van de Marokkanen, 10% van de Surinamers en 12% van de Antillianen werkloos.» (...) «Ter herinnering: volgens de EBB'02 is 10% van de Turken, 10% van de Marokkanen, 8% van de Surinamers en 10% van de Antillianen werkloos. De verschillen tussen beide bronnen zijn dus het grootst bij de Turken en de Marokkanen. Het ligt in de rede om te verwijzen naar de verschillen in dataverzameling tussen de bronnen. De SPVA-cijfers doorkruisen het tamelijk gunstige beeld dat de EBB-cijfers opwerpen. Nu blijkt dat de werkloosheid van minderheden in 2002 drie tot bijna vijf keer zo hoog is als onder autochtonen.» (SCP, 2003, p. 213).

Werkloosheidsverschillen bij jongeren minder groot

Volgens het CBS zijn jongeren vaker werkloos dan personen van 25 jaar en ouder. «Dit geldt zowel voor autochtonen als voor allochtonen. De hogere werkloosheid onder jongeren hangt samen met de instroom op de arbeidsmarkt. Schoolverlaters hebben vaak enige tijd nodig om een baan te vinden. In 2002 was onder niet-westerse jongeren de werkloosheid tweemaal zo hoog als onder autochtone jongeren. Onder de bevolking van 25 jaar of ouder was dit ruim driemaal zo hoog. Het verschil tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen was bij jongeren dan ook kleiner dan bij personen van 25 jaar of ouder. Vanaf midden jaren negentig is ook bij jongere niet-westerse allochtonen de werkloosheid vrij fors gedaald. Was in 1996 nog 34 procent werkloos, in 2002 was dit 16 procent. In 1996 was de werkloosheid onder niet-westerse jongeren nog driemaal zo hoog als die onder autochtone jongeren. De positie van allochtone jongeren is vanaf midden jaren negentig verbeterd. In 2002 is de werkloosheid onder autochtone jongeren gestegen, terwijl deze bij niet-westerse allochtone jongeren gelijk is gebleven.» (CBS, 2003, p. 78).

Jongerenwerkloosheid onder minderheden is hoog

Volgens het SCP is de hoge werkloosheid onder allochtone jongeren alarmerend. Bij de minderheden is de jeugdwerkloosheid weer in volle omvang terug. Opvallend is de zeer hoge werkloosheid onder Surinaamse en Antilliaanse jongeren; bijna eenderde van de jongeren uit deze groepen is werkloos. Van de Turkse en Marokkaanse jongeren in de beroepsbevolking is ongeveer een vijfde werkloos. Groot is derhalve het verschil met autochtone jongeren, van wie in 2002 7% werkloos is. Vanwege de stijgende werkloosheid van jongeren is door het kabinet het zogeheten Plan van aanpak jeugdwerkloosheid ontwikkeld. Gezien het hoge aandeel allochtonen in de jeugdwerkloosheid is het zaak om voorzieningen te treffen opdat zij optimaal worden bereikt door dit beleidsinitiatief. De cijfers met betrekking tot de jeugdwerkloosheid van minderheden zijn in de SPVA aanzienlijk hoger dan in de EBB (SCP, 2003, 213).

Jongeren, lager opgeleiden en vrouwen hebben grote kans op werkloosheid

Volgens het SCP blijkt dat de kans op werkloosheid het grootst is bij jongeren en bij lager opgeleiden. Ook zijn vrouwen uit minderheidsgroepen vaker werkloos dan de mannen. Opmerkenswaard is dat de kans op werkloosheid tussen de afzonderlijke minderheidsgroepen niet verschilt wanneer, zoals in deze analyse gebeurt, rekening wordt gehouden met verschillen in opleidingsniveau, geslacht en leeftijdsverdeling. Verder bevestigt deze analyse dat de tweede generatie zich niet gunstig onderscheidt van diverse categorieën van de eerste generatie, met uitzondering van minderheden die na 1980 naar Nederland zijn gekomen (SCP, 2003, p. 14).

Voor meer informatie over werkloosheid onder allochtone vrouwen en een vergelijking met autochtone vrouwen: zie hoofdstuk 7.

Ook tweede generatie kampt met hoge werkloosheid

Volgens het SCP weerspiegelt de hoge jeugdwerkloosheid bij de Turken, Marokkanen en Surinamers zich in een hoge werkloosheid onder de tweede generatie. «Bij de Surinamers en Marokkanen is het zelfs zo dat de tweede generatie het vaakst werkloos is. Voor degenen die geloven dat het met het aantreden van nieuwe generaties allemaal wel goed komt met de minderheden, is dit een lastig te verteren uitkomst. Onder de Turkse tweede generatie is de werkloosheid lager dan bij de eerste generatie

primaire migranten. De werkloosheid onder de Antilliaanse tweede generatie daarentegen is betrekkelijk laag. De Antilliaanse tweede generatie is dan ook een bijzondere categorie. Het gaat vaak om personen die zijn grootgebracht in gezinnen waarvan de ouders tamelijk hoog zijn opgeleid en een gunstige beroepspositie hebben. Veelal zijn dit Antillianen die al lang in Nederland zijn en hiernaartoe zijn gekomen als studiemigrant. Hun werkloosheid is overigens ook laag.»

«De Antilliaanse tweede generatie heeft na een succesvolle schoolloopbaan de arbeidsmarkt betreden en kan zich, ook bij economische tegenwind, goed handhaven. Bij de Antillianen concentreren de problemen zich vooral bij de tussengeneratie, waar de werkloosheid met 21% op een hoog niveau ligt. Opmerkelijk is verder de betrekkelijk lage werkloosheid onder huwelijksmigranten. Eerder, bij de bespreking van de cijfers over de arbeidsmarktparticipatie, is ook al gewezen op hun naar verhouding gunstige positie, zeker indien men dit bekijkt in het licht van de beeldvorming over deze categorie migranten. De krappe arbeidsmarkt van de afgelopen jaren is naar alle waarschijnlijkheid de belangrijkste factor voor de betrekkelijk gunstige arbeidsmarktpositie van huwelijksmigranten. Hun aanbodkenmerken zijn door de bank genomen namelijk ongunstig. Velen van hen zijn laagopgeleid, zijn het Nederlands niet machtig en hebben weinig aansluiting op Nederlandse netwerken. Tegelijkertijd, zo blijkt uit hun lage werkloosheid, is de gerichtheid op werk bij hen groot.» (SCP, 2003, 215).

Opleidingsniveau blijft bepalend voor de hoogte van de werkloosheid
Voor alle minderheidsgroepen geldt dat de werkloosheid onder personen met maximaal basisonderwijs het hoogst is. Het risico op werkloosheid neemt af voor degenen met een diploma in het voortgezet onderwijs. Met name de Surinaamse en Antilliaanse hoger opgeleiden zijn naar verhouding niet vaak werkloos. Tevens blijkt dat de werkloosheid van autochtonen met hetzelfde opleidingsniveau als minderheden steeds aanzienlijk lager is. Autochtonen hebben derhalve meer rendement van hun opleidingskwalificaties. (Helemaal zuiver is deze vergelijking natuurlijk niet, omdat een deel van de minderheden deze kwalificaties in het buitenland heeft verworven. Ook kunnen andere persoonskenmerken, zoals de beheersing van de Nederlandse taal, een rol spelen (SCP, 2003, p. 216).

Zowel laag- als hoogopgeleide allochtonen vaker werkloos dan autochtonen

Een minder hoog opleidingsniveau wordt vaak gezien als oorzaak van de hogere werkloosheid onder allochtonen. Volgens het CBS zijn echter zowel de laag-, middelbaar als hoogopgeleide allochtonen vaker werkloos dan autochtonen. «In 2002 is bij laagopgeleide personen 13 procent van de niet-westerse allochtonen werkloos tegenover 5 procent bij de autochtonen. Ook bij de hoogopgeleiden is dit verschil aanzienlijk. Van de hoogopgeleide niet-westerse allochtonen is 10 procent werkloos tegenover 3 procent van de autochtonen. Dus ook bij een vergelijkbaar opleidingsniveau is de werkloosheid onder allochtonen hoger dan onder autochtonen. Niettemin geldt voor zowel allochtonen als autochtonen dat personen met een hogere opleiding minder vaak werkloos zijn dan laagopgeleiden.» (CBS, 2003, p. 79).

Het SCP stelt zich vervolgens de vraag in hoeverre het verschil in werkloosheid tussen minderheden en autochtonen is toe te schrijven aan het verschil in voor de arbeidsmarkt relevante kenmerken of dat (vooral) andere oorzaken een rol spelen.

Het SCP heeft een analyse uitgevoerd waarin het feitelijke werkloosheidspercentage van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen wordt vergeleken met de verwachte werkloosheid (zie voor een toelichting SCP, p. 219).

Tabel 4.2 Feitelijk (f) en verwacht (v) percentage werkloosheid, naar etnische groep, 2002.

	Turken		Marokkanen		Surinamers		Antillianen	
	f	v	f	v	f	v	f	v
totaal	14	5	14	6	10	5	12	5
vrouwen	18	8	14	9	12	7	16	7
jongeren (15-24 jaar)	18	10	17	11	30	11	27	11
hoogste opleiding in Ned. behaald	9	5	11	5	6	4	7	4
goede Nederlandse taalvaardigheid	9	4	10	5	6	4	9	4
hbo+	10	3	10	3	4	3	4	3

Bron: SCP 2003.

«Wanneer voor alle minderheden het verwachte werkloosheidspercentage wordt uitgerekend, blijkt het verschil met de feitelijke werkloosheid fors te zijn: bij Turken en Marokkanen een kleine 10 procentpunten, bij Antillianen 7 en bij Surinamers 5 procentpunten. Ook zijn vrouwen en jongeren (veel) vaker werkloos dan op grond van hun aanbodkenmerken mocht worden verwacht.» (SCP, 2003, p. 220).

Volgens het SCP zijn de verschillen voor een deel toe te schrijven aan het minder goed beheersen van de Nederlandse taal of het feit dat minderheden hun hoogste opleiding in het herkomstland hebben afgerond. «De verschillen lopen namelijk terug wanneer alleen minderheden met Nederlandse opleidingskwalificaties of een goede beheersing van het Nederlands in de analyses worden opgenomen. De kenmerken van veel minderheden waren in de totaalanalyse niet goed vergelijkbaar met die van autochtonen, hetgeen de resultaten beïnvloedde. Maar ook bij een betere vergelijking is de werkloosheid bij Turken en Marokkanen hoger dan bij autochtonen met vergelijkbare kenmerken. Wanneer er sprake is van gunstige aanbodkenmerken, of dit nu gaat om Nederlandse diploma's, een goede Nederlandse taalvaardigheid of een opleiding op hbo- of wo-niveau, de werkloosheid van Turken en Marokkanen is steeds aanzienlijk hoger dan bij autochtonen met deze kenmerken. Bij Surinamers met gunstige aanbodkenmerken zijn de verschillen daarentegen gering, vooral bij de hoger opgeleiden. Dit is een duidelijke aanwijzing voor de sterk verbeterde positie van Surinamers in de afgelopen jaren. Surinamers die goed Nederlands spreken, de opleiding in Nederland hebben behaald of hoog zijn opgeleid, hebben nagenoeg dezelfde kansen als autochtonen met deze kenmerken. Ditzelfde geldt ook voor Antillianen, bij wie bij met name de werkloosheidskansen van hoger opgeleiden nauwelijks verschillen van die van autochtone Nederlanders met dezelfde kenmerken.

Bij deze op zichzelf genomen gunstige uitkomsten moet direct een voorbehoud worden gemaakt. De evenredige werkloosheidskansen gelden niet voor jonge Surinamers en Antillianen, die veel vaker dan autochtone jongeren werkloos zijn. Deze uitkomst kan maar gedeeltelijk worden toegeschreven aan verschillen in kenmerken tussen Surinaamse en Antilliaanse jongeren aan de ene kant en autochtone jongeren aan de

andere. De kloof in werkloosheidskansen met jongeren uit de andere minderheidsgroepen is ook daar zeer groot. Gezien de kenmerken van allochtone jongeren zou hun werkloosheid rond de 10% moeten bedragen, in werkelijkheid is dit aandeel veel hoger.

In deze uitkomsten is de omslag op de arbeidsmarkt te lezen. Minderheden met hulpbronnen die in Nederland zijn verworven (onderwijs, Nederlandse taal), en dit geldt voor Surinamers en Antillianen in het bijzonder, zijn de autochtonen inmiddels dicht genaderd. Hoogstwaarschijnlijk is dit hoge rendement van hun competenties toe te schrijven aan de hoogconjunctuur van de afgelopen jaren, die velen in staat heeft gesteld om hun positie te verbeteren. De hoge jeugdwerkloosheid, als meest pregnante teken van de verminderde kansen op de arbeidsmarkt, gooit echter roet in het eten en vertroebelt het positieve beeld. Voor jongeren en voor minderheden met minder aantrekkelijke kenmerken is de kloof naar werk op dit moment groot.» (SCP, 2003, p. 220/221).

Uitkeringsafhankelijkheid

Van de niet-westerse allochtonen in de leeftijd van 15–64 jaar heeft 24% een uitkering tegen 12% van de autochtonen.⁴ Het gaat hier om een arbeidsongeschiktheids-, bijstands- of WW-uitkering. «Onder niet-westerse allochtonen komt een bijstandsuitkering het vaakst voor (14%), gevolgd door een arbeidsongeschiktheidsuitkering (8%); weinigen hebben een WW-uitkering (2%). Dit laatste geldt overigens voor alle groepen.» (SCP, 2003, p. 222).

⁴ Het SCP heeft voor een overzicht van uitkeringsafhankelijkheid gebruik gemaakt van nieuwe cijfers van het CBS. Deze cijfers geven volgens het SCP door de gekozen systematiek een hoger aandeel bijstandsontvangers dan in werkelijkheid het geval is. Daar moet bij de interpretatie van de cijfers rekening mee worden gehouden. (SCP, 2003, p. 222).

Tabel 4.3 Personen met een uitkering, naar totaal aandeel met uitkering en type uitkering, 15–64 jarigen, naar etnische groep en geslacht, 1999 (in procenten van de desbetreffende groep in de bevolking)

	uitkeringen ^a totaal	arbeids ongeschiktheid	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
Antillianen	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

a Het betreft personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO, WAZ of Wajong), bijstandsuitkering (ABW) of werkloosheidsuitkering (WW, IOAW of IOAZ).

Bron: SCP, 2003

Turkse mannen én vrouwen hebben vaak een arbeidsongeschiktheids-uitkering

«Turken hebben van de hier onderscheiden bevolkingsgroepen het vaakst een uitkering, namelijk 29% van de Turken tussen de 15 en 65 jaar. Bij de Turken is met name het aandeel personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zeer hoog, zowel bij de mannen als bij de vrouwen. Met uitzondering van de Turken van 15 tot 24 jaar, hebben Turken in alle onderscheiden leeftijdscategorieën steeds minstens twee keer zo vaak als autochtonen een arbeidsongeschiktheidsuitkering.» (SCP, 2003, p. 223).

Voor meer inzicht in de oorzaken van de forse oververtegenwoordiging van Turken in de WAO, en die van vrouwen in het bijzonder, verwijst het SCP naar het onderzoek van Snel e.a. (2002). «Zij presenteren een aantal risicofactoren die van invloed zijn op de instroom van Turken in de WAO. In elk geval lijkt het lage opleidingsniveau een belangrijke rol te spelen. Hierdoor is men vaak aangewezen op fysiek zwaar werk, met weinig regelmogelijkheden en ontplooiingskansen, hetgeen de kans op arbeidsongeschiktheid vergroot. Dat vaak aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt gewerkt, is op verschillende manieren van invloed op de arbeidsongeschiktheidsrisico's. Veel Turken, en vrouwen vaker dan de mannen, zijn werkzaam via uitzendbureaus of loonbedrijven, in de schoonmaakbranche of in de gesubsidieerde werkgelegenheid (WIW/WSW). In deze

sectoren zijn de arbeidsongeschiktheidsrisico's naar verhouding hoog en zijn met Arbo-diensten doorgaans minimale contracten afgesloten. Dat Turkse werknemers vaak een flexibel contract hebben verhoogt eveneens de kans op arbeidsongeschiktheid. Niet alleen komt dit doordat de binding tussen werkgever en tijdelijke werknemers over het algemeen minder hecht is, waardoor werkgever en Arbo-dienst zich minder inzetten voor reïntegratie, maar ook speelt mee dat een tijdelijke werknemer in het eerste ziektejaar niet onder de verantwoordelijkheid van de werkgever valt, maar onder die van de uitvoeringsinstelling (de zogeheten vangnet-ziektewet).

De ervaring leert dat de uitvoeringsinstelling weinig doet om deze categorie zieken weer aan het werk te helpen. Verder zijn er indicaties dat conflicten op het werk vaak ten grondslag liggen aan ziekteverzuim, en uiteindelijk aan arbeidsongeschiktheid. (...) Aan het werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met alle nadelige consequenties van dien voor de arbeidsongeschiktheidsrisico's en reïntegratie-inspanningen, kunnen niet alle verschillen in arbeidsongeschiktheidsrisico's tussen etnische groepen worden toegeschreven. Zo wijst het onderzoek van Snel verder op de uitvoeringsinstellingen, die onder andere vanwege werkdruk en communicatieproblemen minderheden weinig te bieden hebben. Tevens legt het onderzoek verband tussen de instroom in de WAO en het migrantenbestaan en diverse culturele conflicten. Voorzichtig concluderen de auteurs dat als gevolg hiervan bewust wordt aangekoerst op instroom in de WAO. Zo kunnen tegenstrijdige verwachtingen over het verrichten van betaald werk door vrouwen en de primaire verantwoordelijkheid die zij voor het gezin hebben, aanleiding zijn voor spanningen, waarbij ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid een min of meer logische keuze zijn. Ook het migrantenbestaan brengt stress met zich mee. Bovendien gaat het veelal om personen in een kwetsbare positie die, wanneer het mis gaat, er op eigen kracht niet bovenop komen. Een arbeidsongeschiktheidsuitkering fungeert dan als een «vluchtheuvel» die, zo suggereren de onderzoekers, mede vanwege de aanwezigheid van arbeidsongeschikten in de directe omgeving een geaccepteerde route lijkt te zijn.» (SCP, 2003, p. 224).

Volgens het SCP biedt het onderzoek van Snel een interessante kijk op de factoren die van invloed kunnen zijn op arbeidsongeschiktheidsrisico's. «Het schetst ook een genuanceerd beeld. Wel wreekt zich dat het gewicht van de uiteenlopende factoren niet goed kan worden bepaald. Vragen in hoeverre overwegend de kenmerken van het werk een rol spelen of dat toch met name het eigen strategische gedrag doorslaggevend is om in de WAO te geraken, worden niet afdoende beantwoord. Daarover is aanvullend onderzoek nodig.» (SCP, 2003, p. 225).

Volgens het SCP heeft 17% van de Marokkanen van 15 tot 65 jaar een bijstandsuitkering⁵. «Net als bij de Turkse mannen hebben veel Marokkaanse mannen een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het aandeel Marokkaanse vrouwen met een dergelijke uitkering is aanzienlijk lager dan onder de Turkse vrouwen. Toch gaat het om een substantieel aandeel; de arbeidsparticipatie van Marokkaanse vrouwen is immers zeer gering. Dit betekent dat van de Marokkaanse vrouwen die hebben gewerkt uiteindelijk velen via de WAO zijn uitgestroomd.» (SCP, 2003, 225).

Surinamers, Antillianen en vluchtelingen zitten vaak in de bijstand
Het aandeel Surinamers met een uitkering (21%) is volgens het SCP opmerkelijk hoog, en dan bij de vrouwen in het bijzonder, met name onder vrouwen die aan het hoofd staan van een eenoudergezin. «Ook bij

⁵ Gezien de wijze van toedeling in paarhuishoudens van bijstandsuitkeringen aan beide partners lijken deze cijfers dus aan de hoge kant (p. 225).

de Antillianen domineren de bijstandsuitkeringen en ook dan vooral bij de vrouwen. Niet minder dan 23% van de Antilliaanse vrouwen in de leeftijd van 15–65 jaar heeft een bijstandsuitkering. Het aandeel Antillianen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is opvallend laag.» (SCP, 2003, p. 226).

Het aandeel uitkeringsontvangers is in vergelijking met de vier klassieke minderheidsgroepen het laagst bij de overige niet-westerse allochtone groepen, waarvan toegelaten vluchtelingen een belangrijk deel uit maken. Volgens het SCP komt dit vooral door het lage aandeel arbeidsongeschikten. Dat velen in Nederland op dit moment een korte arbeidsgeschiedenis hebben, zal hier debet aan zijn. Tegelijkertijd hebben veel minderheden uit niet-geïndustrialiseerde landen een bijstandsuitkering.

Inkomenspositie

Uit het bronnenonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (2003) blijkt dat de achterstand in het gemiddelde maandelijkse netto-arbeidsinkomen bij de onderzochte allochtone groeperingen in de periode 1988–1998 niet is afgenomen: «Een rechtstreekse vergelijking van de gemiddelde arbeidsinkomens uit 1988 en 1998 toont een toename van de achterstand. Voor de naaste volgers (in 1988 de Antillianen/Arubanen, in 1998 de Surinamers) liep het verschil op van f 184,- tot f 330,- netto per maand. Voor de verst achterblijvende groepering (in 1988 de Turken, in 1998 de Marokkanen) steeg het verschil in gemiddeld arbeidsinkomen van f 408,- tot f 573,- netto per maand. Het integratiebeleid is er, zo beschouwd, niet in geslaagd een verbetering tot stand te brengen van de relatieve inkomenspositie van (werkende) allochtonen.

Voor de beoordeling van de mate van evenredigheid is van belang dat allochtonen geen lager loon ontvangen dan autochtonen wanneer zij op hetzelfde functieniveau werkzaam zijn. De kans om op hetzelfde functieniveau te komen, is voor allochtonen echter geringer, ook bij gelijke achtergrondkenmerken qua leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Zo beschouwd, bestaat er dus geen evenredigheid.» (Verwey-Jonker Instituut).⁶

4.2.2 Arbeidsmarktpositie van vluchtelingen

Onlangs heeft de RWI een rapport uitgebracht over de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen: *De arbeidsintegratie van vluchtelingen* (Klaver en Odé, 2003). De tekst hieronder is volledig aan dit rapport ontleend.

Kenmerken van vluchtelingen

Het totale aantal vluchtelingen of statushouders in Nederland is niet precies vast te stellen. De belangrijkste reden hiervoor is het feit dat deze groep niet als zodanig in de bevolkingsstatistieken wordt geregistreerd. Schattingen lopen uiteen van bijna 120 000 in 1997 tot 185 000 voor het jaar 1998. De heer **Nazarski** (directeur VluchtelingenWerk) noemt in zijn gesprek met de Commissie het aantal van 180 000 mensen in Nederland die als vluchteling zijn erkend.

Over de samenstelling naar herkomst van de vluchtelingenpopulatie zijn evenmin betrouwbare statistieken beschikbaar. Vooral Centraal-Azië en de landen van voormalig Joegoslavië blijken vooraanstaande herkomstgebieden van vluchtelingen.

⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 85 e.v.

Tabel 4.4 Relatieve omvang bevolking naar etnische minderheidsgroep, per 1 januari 2002

Land van herkomst	Absoluut	Percentage
Voormalig Joegoslavië	74 640	31,7
Irak	41 323	17,5
Afghanistan	31 167	13,2
Somalië	28 979	12,3
Iran	26 789	11,4
Vietnam	16 012	6,8
Ethiopië/Eritrea	9 783	4,1
Sri Lanka (1999)	7 045	3,0
Totaal	235 738	100,0

Bron: CBS, uit Klaver en Odé, 2003

Circa 30 procent van de vluchtelingen is jonger dan 14 jaar (dit zijn met name kinderen van vluchtelingen) en ruim 40 procent is tussen de 25 en 44 jaar oud. Jongeren (15–24) en ouderen (65+) maken een relatief klein deel uit van de populatie vluchtelingen. Van de vluchtelingen (16 jaar en ouder) die in de periode 1995–2000 naar Nederland zijn gekomen en een status hebben gekregen, heeft 11 procent geen onderwijs gevolgd. Bijna een vijfde (18%) heeft slechts basisonderwijs genoten. Daar staat tegenover dat een kwart van deze groep hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs heeft gevolgd in het land van herkomst (19% heeft een afgeronde hbo/wo-opleiding, 6% heeft enkele jaren hbo/wo-onderwijs gevolgd).⁷

Ruwweg kan op basis van het vergeleken onderzoek worden vastgesteld dat tussen de 20 en 30 procent van de asielzoekers of vluchtelingen hoger opgeleid is. De aanname dat vluchtelingen overwegend hooggeschoold zouden zijn, is dan ook niet terecht. De populatie kent eveneens een aanzienlijke groep niet- of laagopgeleiden en middelbaar opgeleiden. Vluchtelingen vormen wel een *relatief* hoog opgeleide groep – het gemiddelde opleidingsniveau ligt ver boven dat van Turken en Marokkanen en op of iets boven dat van Antillianen en Surinamers. Maar er zijn grote onderlinge verschillen tussen groepen vluchtelingen: 50 procent van de Afghanen in het land van herkomst heeft hoger onderwijs gevolgd terwijl dit percentage onder Somaliërs en Ethiopiërs/Eritreërs net boven de 10 ligt.

Volgens de auteurs is de informatie over de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen beperkt. De belangrijkste oorzaak hiervan is het feit dat in de meeste registraties niet staat vermeld of iemand vluchteling is. Uit de literatuur die beschikbaar is, blijkt dat de netto arbeidsparticipatie (dat wil zeggen degenen die werken) van vluchtelingen laag is. Slechts 35 procent van de vluchtelingen die kan en wil werken, heeft betaald werk. In het bijzonder onder vrouwen ligt de participatie op de arbeidsmarkt op een erg laag niveau. Het beschikbare onderzoek geeft tevens aan dat er verschillen bestaan tussen de arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen naar etnische herkomst. Uit onderzoek blijkt ook dat de arbeidsparticipatie van vluchtelingen toeneemt naar mate de verblijfsduur in Nederland toeneemt.

Over werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid zijn evenmin «harde» gegevens naar de etnische herkomst van vluchtelingen beschikbaar. Vooral onder Iraniërs en Somaliërs is de werkloosheid hoog (zo'n 40%). Onder vluchtelingen uit Afghanistan en voormalig Joegoslavië is de werkloosheid ongeveer eenderde van de beroepsbevolking, terwijl voor

⁷ De auteurs wijzen er overigens op dat van 43 procent van de asielinstroom in de periode 1995–2000 geen adequate informatie beschikbaar is over opleiding in het land van herkomst.

Ethiopiërs/Eritreërs de werkloosheid op een kwart wordt geschat. Deze gegevens hebben betrekking op het einde van de jaren negentig; recentere informatie is niet voorhanden. De vier grootste traditionele migrantengroepen laten in dezelfde periode (1998) een geregistreeerde werkloosheid zien die varieert van 20 procent voor de Marokkanen tot 10 procent voor de Surinamers. De werkloosheid onder vluchtelingen is naar verhouding dus hoger dan onder andere etnische minderheden in Nederland.

Ook de werkloosheidsduur van vluchtelingen is langer dan bij andere werkzoekenden: 47 procent van de werkzoekende vluchtelingen is langer dan drie jaar werkloos, tegenover 32 procent van alle bij de CWI ingeschreven werkzoekenden. Meer dan de helft van Turkse en Marokkaanse werklozen is (gemeten halverwege de jaren negentig) reeds meer dan twee jaar werkloos.

Behalve een lage arbeidsparticipatie en een hoge werkloosheid, blijkt de helft van de werkende vluchtelingen – beoordeeld op basis van het door hen gevolgde onderwijs in het land van herkomst – in banen onder hun niveau te werken. Van de vluchtelingen die werk hebben gevonden, hebben er evenveel een baan op het eigen niveau als werk onder het eigen niveau aanvaard. In de praktijk blijken vluchtelingen voor een belangrijk gedeelte werkzaam in laaggekwalificeerde, veelal tijdelijke werkgelegenheid.

Er bestaat geen verband tussen het onderwijsniveau dat vluchtelingen in hun geboorteland bereikt hebben en het al dan niet vinden van (aansluitend) werk in Nederland. Wel is er een samenhang tussen de onderwijsinspanningen die vluchtelingen in Nederland verricht hebben en het al dan niet hebben van werk. Volgens de auteurs leiden in Nederland gevolgde opleidingen vaker tot werk dat aansluit bij de kennis en vaardigheden van vluchtelingen. Vluchtelingen die niet werken, spreken gemiddeld slechter Nederlands dan de werkende vluchtelingen.⁸ Ten opzichte van «reguliere» migranten komen vluchtelingen gemiddeld op relatief hogere leeftijd naar Nederland, en op hogere leeftijd is het lastiger om te taal te leren.

De problematiek van de arbeidsintegratie van vluchtelingen

Voor de problemen waar vluchtelingen tegenaan lopen bij het vinden van een baan, zijn diverse verklaringen te vinden. Deze verklaringen zijn in vijf factoren samen te vatten, namelijk:

- factoren samenhangend met het vluchtverhaal;
- individuele achtergrondkenmerken;
- de specifieke oriëntatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt;
- de moeilijkheid om de kennis en vaardigheden van vluchtelingen te beoordelen;
- aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt.

Hier wordt alleen ingegaan op de laatste drie factoren.

De oriëntatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt

Onder vluchtelingen is een aanzienlijke groep sterk gericht op de arbeidsmarkt. Dit komt door:

- het feit dat veel vluchtelingen mannen zijn in de arbeidsproductieve leeftijd;
- de financiële problematiek waar veel vluchtelingen mee kampen, verband houdend met de veelal hoge kosten gemaakt voorafgaande aan en ten tijde van de vlucht;

⁸ Overigens mag hieruit niet geconcludeerd worden dat vluchtelingen die werken, sneller Nederlands leren. Men zou evengoed kunnen concluderen dat vluchtelingen die beter Nederlands spreken, sneller een baan vinden.

- de hoge kosten verbonden aan de wettelijke voorwaarden voor gezinshereniging;
- het gegeven dat veel vluchtelingen alleen naar Nederland komen en niet kunnen terugvallen op een werkende partner.

De sterke oriëntatie op de arbeidsmarkt heeft als gevolg dat men veelal weinig eisen stelt aan het type werk. Vaak zijn vluchtelingen werkzaam in laaggekwalificeerde en tijdelijke arbeid zonder enig perspectief. Veel nieuwkomers, waaronder vluchtelingen, verlaten het inburgeringstraject voortijdig ten gunste van routinematige en slecht betaalde werkzaamheden. Deze groep slaagt er in een later stadium niet of nauwelijks in om door middel van gerichte scholingsprogramma's werk op een gepaster competentieniveau te vinden.

Een andere groep vluchtelingen is in het geheel niet gericht op de arbeidsmarkt. De onzekerheden als gevolg van de tijdelijkheid van de verblijfsstatus en de oriëntatie op het land van herkomst zijn hier onder meer debet aan. Daarnaast zijn er vluchtelingen die zodanig met psychische en psychosomatische klachten kampen dat zij niet of nauwelijks in staat zijn om te werken.

De beoordeling van kennis en vaardigheden van vluchtelingen

De wijze waarop de kennis en vaardigheden van vluchtelingen beoordeeld worden, is van groot belang voor hun arbeidsintegratie. Zoals aangegeven, zijn vluchtelingen lang niet altijd in het bezit van diploma's en als zij deze wel hebben meegenomen, is een goede en zorgvuldige waardering ervan vaak problematisch.

Aansluiting op de arbeidsmarkt

Een aantal factoren beïnvloedt het zoekgedrag van vluchtelingen op een negatieve wijze:

- Veel vluchtelingen stellen zich zeer bescheiden op in sollicitatiegesprekken; zij zijn niet gewend zichzelf te «verkop».
- Veel vluchtelingen hebben onvoldoende kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt en de rol van de betrokken instanties. Uitzendbureaus blijken voor vluchtelingen een belangrijker kanaal naar betaald werk, zelfs belangrijker dan het CWI. Een gevolg hiervan is dat vluchtelingen veelal op kortstondige banen zijn aangewezen.
- Vluchtelingen hebben vaak (te) hoge verwachtingen van hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze verwachtingen hangen samen met een optimistische inschatting van de waarde van behaalde diploma's en verrichte werkervaring.
- In tegenstelling tot andere categorieën migranten, ontbreekt het vluchtelingen vaak aan een sociaal (familie)netwerk in Nederland. Voor de arbeidsmarktintegratie is dit van belang omdat een aanzienlijk gedeelte van de banen via informele kanalen wordt verkregen.

Ook de verwachtingen die werkgevers hebben van etnische minderheden en vluchtelingen spelen een rol in de aansluitingsproblematiek. Veel werkgevers beschouwen allochtonen of vluchtelingen als laag opgeleide, slecht Nederlands sprekende werknemers, die bovendien moeilijk met andere collega's overweg kunnen en niet altijd goed in de bedrijfscultuur passen.

Een laatste knelpunt dat in het rapport wordt genoemd is het feit dat asielzoekers gedurende hun verblijf in het asielzoekerscentrum nauwelijks mogen werken (13 weken) en dat zij pas na zelfstandige vestiging in een

gemeente mogen beginnen met een inburgeringscursus. De heer **Nazarski**, directeur VluchtelingenWerk zegt hierover:

«Nu wonen er bijna 30 000 mensen langer dan drie jaar in een centrum. (...) Mensen mogen in die hele periode bijna niets. (...) Als je mensen eerst jarenlang de toegang tot de samenleving ontzegt en geen enkele kans geeft, noch op taalles, noch op werk, noch op educatie, noch op een beetje meedoen in de samenleving, moet je er niet verwonderd over zijn dat die mensen later enigszins in de problemen komen.»

4.3 Arbeidsmarkt- en inkomensbeleid

4.3.1 De periode voorafgaand aan 1970

Kort na de Eerste Wereldoorlog komen de eerste arbeidsmigranten naar Nederland: Chinezen die naar ons land komen om te werken als zeelieden en stokers op kolenschepen. Vanaf 1920 komen er arbeidsmigranten uit Italië, Polen en Slovenië om in de mijnbouw te werken. Veel van deze migranten keren voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog naar hun geboorteland terug. De periode daarna, vanaf de Tweede Wereldoorlog tot de jaren zestig, wordt gekenmerkt door de instroom van migranten uit voormalig Nederlands Indië⁹, waaronder Molukkers. Dankzij de economische opleving komen zij vrij gemakkelijk aan huisvesting en werk (zij het niet op hun eigen niveau).

Molukkers vormen een bijzondere groep: zij kwamen vooral om politieke redenen naar Nederland en niet vanwege werk. Door de Nederlandse overheid en de Molukkers zelf wordt ervan uitgegaan dat deze groep slechts tijdelijk in Nederland zal verblijven. Ze worden gehuisvest in aparte kampen. De staat zorgt voor hun onderhoud en het verrichten van arbeid is (tot 1953) verboden¹⁰.

Vanaf het begin van de jaren vijftig is sprake van een economische expansie met een tekort aan arbeidskrachten. In die periode komen vooral Italianen, Spanjaarden en Joegoslaven naar Nederland om te werken in de Limburgse mijnen, de Twentse textielindustrie en de scheepsbouw. In 1949 sluit de Nederlandse overheid een overeenkomst met Italië voor de werving van Italiaanse arbeidskrachten voor de Nederlandse Steenkoolmijnen in Limburg (Arends, 2002, p. 30). Verder heeft de overheid weinig bemoeienis met de gastarbeiders; ze gaat ervan uit dat deze arbeidskrachten tijdelijk in Nederland zullen verblijven. Er wordt dan ook weinig aandacht besteed aan opvang, huisvesting en begeleiding. De opvang is vooral in handen van het kerkelijk en particulier initiatief. Overal worden stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers opgericht, die gedeeltelijk worden gesubsidieerd door de overheid (zie hoofdstuk 3 over inburgering).

Volgens de heer **Hofstede** (voormalig bestuurder van het CNV) speelt de vakbeweging in deze periode ook een belangrijke rol bij de opvang van gastarbeiders:

«In die periode – dat zal begonnen zijn rond het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig – hebben wij een heel programma opgezet om de verhouding tussen Nederlandse werknemers en werknemers van buitenlandse komaf te verbeteren. Daartoe hebben wij allerlei grotere manifestaties georganiseerd, waarvoor beide groepen nadrukkelijk werden uitgenodigd. Zij kwamen ook; er waren soms honderden mensen van verschillende oorsprong, ook van Nederlandse komaf. De bedoeling daarvan was het tot stand brengen van die ontmoeting om mensen met elkaar te laten praten. Wij hebben ook kerken enorm aanbevolen om op dat punt initiatieven te nemen. In die tijd hebben wij ook veel lezingen gehouden voor allerlei kerken en kerkelijke groeperingen om dat te

⁹ Een groot deel van de 470 000 immigranten uit voormalig Nederlands Indië ging weer terug (ruim 180 000).

¹⁰ In 1959 kwam hier verandering in: de collectieve staatszorg werd beëindigd, de kampementen werden opgeheven en Molukkers waren vrij op de arbeidsmarkt.

In augustus 1954 vragen de werkgevers uit de scheepsbouw en de metaalindustrie de Nederlandse overheid om hulp. Zij hebben dringend arbeiders nodig en willen hen zo snel mogelijk in Italië werven. Als de overheid in oktober 1954 nog niets geregeld heeft, gaan de werkgevers zelf arbeiders aanwerven. Zowel door de Nederlandse als door de Italiaanse overheid (die optrad als arbeidsbemiddelaar van de Nederlandse industrie) wordt dit als ongewenst ervaren. In de loop van 1956 komt daarom de bemiddeling van Italiaanse arbeidskrachten in handen van het Nederlandse Rijksarbeidsbureau in plaats van de Nederlandse Steenkoolmijnen. De Italiaanse arbeiders worden gehuisvest in kosthuizen. Na een mijnramp in België besluit de Italiaanse overheid de werving stop te zetten, maar omdat het tekort aan arbeidskrachten in Nederland in 1960 weer nijpend is, wordt op 23 juli van dat jaar opnieuw een overeenkomst met Italië ondertekend.

Vanaf het begin van de jaren zestig komen er ook migranten uit Portugal, Spanje en Griekenland. Met Spanje (1961) en Portugal (1963) worden ook overeenkomsten afgesloten.

Aanvankelijk wil de overheid alleen in Europa werven omdat arbeiders zich dan gemakkelijker kunnen aanpassen aan de Nederlandse situatie. Maar omdat in die periode ook andere landen, waaronder Duitsland, arbeidskrachten werven, wordt het arbeidsreservoir steeds kleiner en ziet Nederland zich genoodzaakt verder weg te werven, waaronder in Turkije. De eerste gastarbeiders uit Turkije komen al in 1962 op initiatief van bedrijven naar Nederland, maar in 1964 wordt een overeenkomst met Turkije afgesloten. Vanaf 9 maart 1964 mogen Turkse arbeiders alleen nog via de officiële wervingskanalen aan het werk in Nederland. In 1966 volgt dan nog een wervingsovereenkomst met Griekenland. Ook met Ierland (1962) en Malta (1964) wordt overleg gevoerd, maar het komt niet tot een wervingsovereenkomst (Arends, 2002, p. 109).

Al in 1964 verzoekt de Marokkaanse overheid Nederland om een wervingsovereenkomst af te sluiten, maar de Nederlandse overheid houdt dat lange tijd af, onder andere omdat zij twijfels heeft over de maatschappelijke inpassing van Marokkanen. Ook verzoeken uit Tunesië en Algerije worden om die reden afgehouden. In 1969 wordt echter, na jaren van overleg tussen beide landen, alsnog een wervingsovereenkomst met Marokko afgesloten omdat de instroom van niet officieel geworven migranten uit Marokko tot problemen leidt (Arends, 2002, p. 69).¹¹ De voorwaarden voor gezinshereniging van Marokkanen zijn grotendeels hetzelfde als in andere verdragen (twee jaar gewerkt, passende huisvesting en vooruitzicht op werk). Nieuw is de bereidwilligheid van beide overheden om alle medewerking te verlenen bij de gezinshereniging (Arends, 2002, p. 72). Bovendien wordt, anders dan bij de andere wervingsovereenkomsten, afgezien van het opnemen van een paragraaf over de sociale zekerheid. De reden hiervan is fraude die gepleegd wordt met de kinderbijslag.¹² Pas in 1972 wordt een algemeen verdrag inzake de sociale zekerheid tussen Nederland en Marokko gesloten (Arends, 2002, p. 103).

Na de overeenkomst met Marokko volgen nog overeenkomsten met Joegoslavië (1970) en Tunesië (1971). Tot slot volgt een wervingsovereenkomst met Kaap Verdië in 1981.

¹¹ De Franse regering had de tewerkstelling van Marokkanen en Frankrijk bemoeilijkt, waardoor het Nederlandse Selectie Centrum in Marokko veel verzoeken kregen van arbeiders die in Nederland wilden werken.

¹² Er wordt in dit rapport geen verdere toelichting gegeven. Verwezen wordt naar een stuk van het ministerie van SZW.

Tot 1967 worden jaarlijks steeds meer arbeiders geworven. In 1967 is sprake van een korte economische recessie, waardoor de werving nagenoeg tot stilstand komt. Daarna neemt het aantal in het buitenland geworven arbeidskrachten weer toe, met als hoogtepunt het jaar 1971, waarin bijna 17 000 arbeiders via officiële kanalen geworven worden (Arends, 2002).

Tabel 4.5 Geworven arbeiders per nationaliteit, 1964–1971

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Italië	777	273	316	71	24	105	0	
Spanje	4.33	2 621	1 547	518	1 333	4 369	6 402	5 897
Portugal	0	0	0	0	0	0	0	220
Turkije	2 764	2 179	1 197	48	840	4 022	4 702	4 699
Marokko	0	0	0	0	0	401	2 305	1 249
Zuid-Slavie	0	0	0	0	0	1 860	3 142	4 679
Tunesië	0	0	0	0	0	0	0	218
Totaal	7 574	5 073	3 060	637	2 197	10 757	16 551	16 962

Bron: Arends, 2002, bijlage III.

Tabel 4.6 Spontane migratie arbeiders per nationaliteit, 1964–1971

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Italië	2 351	2 425	1 784	1 115	1 126	0	0	0
Spanje	5 332	7 321	6 639	1 296	1 198	799	651	638
Portugal	432	836	1 129	467	444	769	1 025	127
Turkije	2 089	2 152	5 400	890	3 172	2 887	1 943	756
Marokko	2 270	4 638	9 526	1 228	2 733	3 717	4 069	268
Zuid-Slavie	*	*	*	*	*	*	*	*
Tunesië	0	0	0	0	0	28	86	9
Totaal (excl. Zuid-Slavie)	14 393	18 271	25 043	5 141	8 966	8 627	8 294	1 902

* = onbekend

Bron: Arends, 2002, bijlage III.

Tabel 4.7 Buitenlanders afkomstig uit de wervingslanden, (inclusief kinderen) 1973–1977

	1973		1974		1975		1976		1977	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Griekenland	2 507	1 482	2 502	1 533	2 559	1 605	2 519	1 601	2 474	1 609
Marokko	25 413	2 488	25 969	3 668	27 212	5 939	31 801	8 130	33 858	10 563
Portugal	4 061	2 891	4 341	3 076	4 520	3 293	4 734	3 803	4 838	3 963
Spanje	21 426	9 936	31 406	10 384	21 077	10 235	19 235	10 257	17 912	9 886
Tunesië	626	106	989	123	1 051	164	1 075	243	1 118	302
Turkije	34 364	11 654	37 974	15 555	42 276	20 312	48 406	24 434	51 216	28 267
Zuid-Slavie	6 690	4 928	6 511	5 462	6 924	5 949	7 302	6 197	6 947	6 081
Totaal	95 087	33 485	99 689	39 801	10 5623	47 497	115 072	54 664	118 361	60 671
Totaal	128 572		139 490		153 120		169 737		179 032	

Bron: Vreemdeling binnen de poort, febr. 1980, nr. 5. CNV Utrecht.

De economische recessie van 1967 leidt wel tot een stringenter afgifte-beleid van vergunningen. Nederlandse werklozen, Europese werknemers en werkloze, in Nederland verblijvende arbeiders, krijgen de voorkeur boven nieuw geworven arbeiders. In 1968 wordt bovendien bepaald dat arbeiders uit wervingslanden over een machtiging voor voorlopig verblijf

(MVV) moeten beschikken. Deze MVV moet buiten Nederland worden aangevraagd en wordt pas afgegeven nadat is onderzocht of er voor de buitenlandse werknemer plaats is op de Nederlandse arbeidsmarkt. In 1964 komt de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen (WAV) tot stand, maar pas in 1969 treedt de wet in werking (Böcker en Clermonts, 1995, p. 24). In de vijf jaar tussen de totstandkoming van de wet en de inwerkingtreding is duidelijk geworden dat de komst van buitenlandse werknemers niet alleen voordelen heeft. Er waren meer buitenlandse arbeiders gekomen dan aanvankelijk werd verwacht. «Daardoor deden zich problemen voor op het gebied van huisvesting, opvang en begeleiding. Sommige werkgevers bleken het werven van buitenlandse werknemers via de officiële kanalen te tijdrovend, te duur en te omslachtig te vinden. Zij namen vreemdelingen in dienst die het land illegaal waren binnengekomen.» (p. 24).

De gesprekken die de Commissie heeft gevoerd met gastarbeiders, en met werkgevers van bedrijven die in de jaren zestig gewerkt hebben met gastarbeiders, illustreren goed dat gastarbeiders zowel via officiële wervingskanalen als op eigen initiatief naar Nederland kwamen:

De heer Haitink (directeur Human Resources bij Corus, destijds Hoogovens):

«Onze eigen wervingsafdeling heeft met het ministerie en met de lokale autoriteiten in de wervingsgebieden afspraken gemaakt over het werven. Wij trokken in eerste instantie Italianen aan, maar later hebben vooral andere buitenlandse werknemers geworven. Vanaf begin jaren zestig tot en met ongeveer 1975 hebben wij een beroep gedaan op Spanjaarden. Dit heeft er zelfs toe geleid dat wij op het «hoogtepunt» ongeveer 2500 Spaanse werknemers in dienst hadden. Aanvankelijk gingen wij korte dienstverbanden aan, van één à twee jaar.»

De heer **Bienert** (voormalig directeur van J.A. Schenkers Leerlooierij):

«Het ging in de jaren zestig weer iets beter met de leerindustrie. Er waren in die tijd hoge lonen. In de jaren vijftig waren de verdiensten ongeveer 55, 56 of 57 gulden. Daar ging een gulden af voor de sociale lasten. De rest van het bedrag kwam bij de werknemers terecht. In het begin van de jaren zestig werden de lonen opgetrokken naar 90 gulden. Dat was een vrij grote sprong. Het ging in die tijd gelukkig goed in de leerindustrie. Ondanks het feit dat de verdiensten behoorlijk waren, waren er toch te weinig arbeidskrachten. Deze werden gehaald uit landen waar de leerindustrie iets betekende, zoals Marokko en Turkije. Turkije is nu nog steeds een van de belangrijkste leerlanden van de wereld. Deze mensen kwamen via de leerindustrie in Frankrijk in Nederland terecht. Er was geen werving. Er bestond alleen een mogelijkheid om deze mensen in dienst te nemen via het arbeidsbureau, waarbij een bepaalde borgsom gestort moest worden. Als iemand zich aanmeldde, werd bij het arbeidsbureau gekeken of er een werkvergunning gegeven kon worden. Als dit niet het geval was, dan diende de borgsom ervoor dat iemand kon terugkeren naar het land van herkomst.»

De heer **Bekkers** (hoofd personeelszaken Michelin Benelux):

«Er waren onvoldoende Nederlanders die zich aanboden bij de bandenfabriek Michelin in Den Bosch. De fabriek is op een zeker moment uitgebreid. Het personeelsbestand nam toe, maar er wilden onvoldoende mensen gaan werken. Het werk lijkt veel op het werk in de leerindustrie. Het was zwaar lichamelijk werk. Er werd gewerkt met stukloon, een systeem dat niet overal in Nederland gekend was. Misschien waren de Nederlanders daarom iets terughoudender. Daar stond tegenover dat de beloning bij Michelin duidelijk boven de markt lag. Iemand die gewend was aan het werken met stukloon, verdiende

meer dan iemand op het gelijke niveau met een week- of maandsalaris. We hebben de werving persoonlijk in de hand genomen. Wij zijn naar Spanje, Portugal en Turkije gegaan om lokaal te werven. Wij zijn begonnen met vrijgezellen. Wij hebben deze mensen ondergebracht in pensions. We deden dat per nationaliteit. We hadden op een gegeven moment twee Turkse pensions en een pension met Spanjaarden en Portugezen. We hielden ook rekening met de cultuur van deze mensen. In de Turkse pensions zaten Turkse koks.»

De heer **Jansen** (hoofd personeel en organisatie OBA Group, voorheen Ford):

«Ik ben zelf mee geweest naar onder meer Spanje, Turkije en Joegoslavië. (...) Onze organisatie had het beleid gericht op terugkeer, maar het volgende gebeurde: wij zochten arbeiders, maar er kwamen mensen, met alle gevolgen van dien. (...) Ford maakte een expansieperiode door. Er moesten meer auto's worden gemaakt. De Nederlandse arbeidsmarkt was zeer krap. Je kon bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aanvraag doen voor werving in het buitenland. Er waren traktaten met een aantal landen. Ford richtte zich voornamelijk op Spanje, Marokko en Turkije. Ik ben een aantal keren mee geweest naar Turkije. Als ik er achteraf op terugkijk, denk ik dat wij gewoon slecht waren voorbereid. Ik had zelf absoluut weinig idee van wat de islam betekende en welke bevolkingsgroepen er waren. Ik wist ook niets van de rijke geschiedenis van Turkije. Wij gingen naar Konya en Karaman. De mensen daar wilden graag geld verdienen. Of zij dat in Duitsland, België of Nederland zouden doen, maakte hen niet veel uit. (...)

Je zat 's ochtends met prachtig weer op het dorpsplein aan een lange tafel. Dan stonden er misschien wel 3000 mensen te wachten. Zij kwamen één voor één langs. Wij vroegen of zij wilden werken in het Nederlandse Amsterdam. Het was eigenlijk allemaal goed. De tolk was de bepalende factor in het geheel. (...) Het was een heel ritueel van stempels en papieren. Er zaten ook doktoren bij; mensen moesten direct worden gekeurd. Meestal bleken zij goed. (...)

Er was geen keuring zoals het Nederlandse Periodiek Arbeidsgezondheidskundig Onderzoek (PAGO). Ik heb dat gezien. Ik ben ook eens bij mensen thuis geweest om te bekijken hoe zij leefden. Dat was totaal anders. In de provincie Karaman woonden voornamelijk Koerden; dat wist ik toentertijd niet. Zij woonden in het dorpje Karaman, waar nauwelijks stromend water en elektriciteit was. Vliegtuigen had men wel gezien, maar vooral in de lucht. Men kreeg een uitnodiging om naar Istanbul of Ankara te komen. Daar stapte men in een vliegtuig en een paar uur later was men in Amsterdam. Ford Nederland had een aantal jaarcontracten – twintig jaar lang werden jaarcontracten afgesloten – en de opvang was geregeld in een aantal pensions in het hartje van Amsterdam. Wij hadden bijvoorbeeld een groot pension aan de Oudezijds Voorburgwal, onder meer voor circa 100 Spaanse medewerkers die voornamelijk uit Galicië kwamen. Een dag nadat men was aangekomen, kwam men naar de fabriek toe. Mensen die wel eens wat hadden gelast, gingen naar de laswerkplaats. Wie wel eens wat met verf had gedaan ging naar de autospuiterij. Iemand die kleermaker was – dat waren er velen – ging naar de afdeling waar de bekleding werd gemaakt. Vervolgens ging men aan de gang.»

De heer **Kharsoufa** (voormalig gastarbeider):

«Ik ben op 26 juni 1970 naar Nederland gekomen. Ik ben naar Vlijmen gegaan, maar ik werkte in Heusden bij een conservenfabriek. Wij zijn toentertijd met 60 Marokkanen op contract gekomen. Het contract kwam tot stand doordat het bedrijf naar Rabat in Marokko is gegaan en daar heeft gevraagd of er gastarbeiders naar Nederland konden komen. Via het arbeidsbureau daar zijn wij naar Nederland gekomen.»

De heer **Di Maio** (voormalig gastarbeider):

«Ik ontmoette nog in Italië iemand van Van Nelle in Rotterdam die mensen zocht voor vierploegendienst. Ik kon daar 23 gulden per week verdienen. Bij een chocoladefabriek kon ik ook in vierploegendienst gaan werken, maar dan voor 20 gulden per week. Er was ook iemand van Noury & van der Lande en toen ik hem vroeg hoeveel ik daar kon gaan verdienen, zei hij: 28 gulden voor de middagdienst, 26 gulden voor de ochtenddienst en 32 gulden voor de nachtdienst. Ik heb toen besloten om met dat bedrijf een contract te tekenen.»

De heer **Slaby** (voormalig gastarbeider):

«Ik ben sinds 1966 in Nederland. Iedereen heeft een eigen reden om naar Nederland te komen. Er zijn mensen uit de landen rond de Middellandse Zee die werden geworven door het bedrijfsleven, maar er zijn ook mensen die via bijvoorbeeld contracten in de Belgische, Franse of Zuid-Nederlandse kolenmijnen zijn gekomen. Anderen zijn vanwege de politieke omstandigheden in eigen land gekomen. In Marokko was er in 1964 en 1965 een groot studentenoproer, waardoor ontzettend veel studenten en kader naar Europa zijn vertrokken. Toen ik hier in 1966 kwam, zag ik dat het hier rustiger was dan in Madrid en Parijs. Dat zijn grote, drukke steden. Amsterdam was voor mij heel vredig. Ik heb mij zo'n veertien dagen georiënteerd en ben met bus en trein naar verschillende steden geweest, waaronder Rotterdam, en naar Texel. Ik besloot toch maar in Amsterdam te blijven, omdat die stad mij wel wat leek. Ik heb gewerkt in hotels, garages en autospuiterijen en kledingmagazijnen. Verder heb ik gewerkt in het distributiecentrum van een grote winkelketen en bij Wilton Feijenoord in Rotterdam, via een koppelbaas. Wisten wij veel, het is gewoon werk dat je moest aanpakken. Bij Wilton Feijenoord heb ik in de scheepsbouw gewerkt. Daarna ben ik via een advertentie in de krant aan de slag gegaan bij de Vrije Universiteit als medisch laborant. Daar werk ik nu 33 jaar.»

Aanvankelijk keren veel arbeidsmigranten terug naar hun geboorteland, vooral Spanjaarden. Terwijl er in de jaren zestig en zeventig in Nederland 100 000 Spanjaarden wonen, zijn dat er eind jaren tachtig minder dan 20 000 (Penninx, 1989, p. 252). Italianen integreren meer dan Spanjaarden in de Nederlandse samenleving: circa 80% van de eerste generatie Italianen trouwt een Nederlandse vrouw (Lindo, 1997). Hoewel in de wervingsovereenkomsten met Marokko en Turkije is geregeld dat arbeiders naar hun geboorteland terugkeren zodra de arbeidsovereenkomst is beëindigd, zijn de terugkeerpercentages beperkt: van de Marokkaanse immigranten is 20% teruggekeerd en van de Turkse immigranten 30% (Penninx, 1989, p. 252).

Het hoogtepunt van de terugkeer is 1961, wanneer 39% van de buitenlandse arbeiders uit de wervingslanden terugkeert. Tot 1968 is het percentage terugkerende gastarbeiders steeds iets minder dan 30. In 1968 gaat slechts 8,9% terug, in de drie jaren daarna 16, 15 en 12 procent, en daarna daalt het tot 7% in 1972 en 4,5% in 1973 (Penninx, 1979, p. 108).

Volgens de heer **Koolen** (voormalig beleidsambtenaar DCIM) gingen met name de Italianen terug naar hun geboorteland:

«Van de Italianen die vanaf 1956 als eerste groepering naar Nederland kwamen, is gedurende de eerste vier, vijf jaren nagenoeg iedereen weer teruggegaan. Eind jaren vijftig en begin jaren zestig werd namelijk het rotatiebeginsel vrij precies nagevolgd, daar waren ook afspraken over gemaakt met werkgevers. Op een gegeven moment hebben de werkgevers zelf bezwaar gemaakt tegen het rotatieprincipe. Dat is begrijpelijk, zeker toen de mensen van verder weg werden gehaald dan Noord-Italië. De werkgevers waren immers verplicht om voor huisvesting te zorgen en om eens per jaar een bezoek aan de familie te financieren. Daarenboven wilden de werkgevers deze mensen inwerken in hun

bedrijf. Zij hadden er geen belang bij om hen twee jaar later weer terug te sturen, wat oorspronkelijk wel de regel was. Het rotatiebeginsel is dus verlaten. Ik weet daar niet zo veel van, maar het moet betrekkelijk laat zijn gebeurd, dat leid ik af uit iets anders: Nederland is het enige West-Europese land dat na de oliecrisis van 1973 nog een zeer aanmerkelijke stijging van het aantal buitenlanders heeft gehad. Als je de Nederlandse getallen ten aanzien van de Turken en Marokkanen vergelijkt met de situatie in Frankrijk, België, Duitsland en Zweden-ik heb de cijfers ooit vanaf 1975 op een schema laten zetten-dan blijven al die landen tot en met 1990 op 100 tot 110 steken, als je het beginpunt op 100 zet. Nederland daarentegen schiet naar 250. Dat komt door de gezinshereniging. De arbeidswerving is hier feitelijk ook in 1974 beëindigd, maar de gezinshereniging was hier met name ten aanzien van de groeperingen van Turkse en Marokkaanse afkomst nog nauwelijks op gang gekomen toen de oliecrisis uitbrak. Dat acht ik een heel belangrijk fenomeen dat ons onderscheidt van de andere landen.»

Ook de heer **Hofstede** beschikt over cijfers over de terugkeer van gastarbeiders:

«Ik heb hier een statistiekje waaruit blijkt dat in 1962 nog ongeveer 40% van de gastarbeiders terug ging naar de landen van herkomst. Dat liep naar 1972, met wat ups en downs, af naar 7% à 8%. Als je die lijn doortrok, was het duidelijk dat er in 1980 niemand meer zou teruggaan. Dat is volgens mij ook ongeveer uitgekomen. In het begin gingen er dus nog vrij veel mensen terug. Misschien kwam dat omdat zij toch niet konden wennen in Nederland; allerlei omstandigheden konden daar debet aan zijn. Ik denk ook dat in het begin erg veel Spanjaarden en Italianen wel teruggingen, omdat die landen op enige termijn toch tot de EEG zouden toetreden; dan werd het vrije verkeer dus veel makkelijker.»

Over de oorzaak dat gastarbeiders niet meer naar hun geboorteland teruggaan, zegt de heer **Stoové** (voormalig hoofd afdeling culturele minderheden CRM):

«Je zou wel kunnen zeggen dat geen van de partijen er belang bij had om vorm en inhoud aan de terugkeerbepaling te geven. De migrant had daar geen belang bij, omdat deze na bijvoorbeeld twee of drie jaar in zijn ogen onvoldoende verdiend had om een nieuwe toekomst op te bouwen in het land van herkomst. De landen van herkomst hadden er geen belang bij, omdat zij vonden dat het eigenlijk wel goed was dat de migrant niet in het eigen land woonde, maar daar wel deviezen, harde guldens, naar toe brachten. Het Nederlandse bedrijfsleven had er geen belang bij, omdat de gedachte was: waarom zouden wij zoveel geld uitgeven om opnieuw te werven, want voor deze mijnheer of mevrouw die nu bij ons werkt, kunnen wij de overeenkomst wel verlengen met twee, drie jaar. Daarmee was iedereen gevangen in het denken dat de tijdelijkheid toch niet zo tijdelijk was. (...) De minister van Sociale Zaken die daarvoor verantwoordelijk was, was heel sterk georiënteerd op het bedrijfsleven. En het bedrijfsleven gaf geen signalen om er eens serieus naar te kijken en om de mensen op basis van het verdrag met harde hand te laten terugkeren. Niemand had daar belang bij, ook de Nederlandse overheid niet.»

4.3.2 De jaren zeventig

In 1970 verschijnt de eerste nota van de regering over buitenlandse werknemers, de *Nota Buitenlandse Werknemers*. De doelstelling van het beleid wordt in deze nota als volgt verwoord: «Het beleid is erop gericht om, gezien de bestaande en de te verwachten noodzaak voor onze economie tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers, het aantal naar Nederland komende buitenlanders zoveel mogelijk in evenwicht te brengen met de eisen die de arbeidsmarkt stelt, gelet op de gegeven of te scheppen mogelijkheden van huisvesting, opvang en begeleiding.»¹³ De

¹³ TK 1969–1970, 10 504, nr. 1, p. 13.

overheid houdt vast aan het idee van tijdelijke inzetten van buitenlandse arbeiders ten bate van de nationale economie.

Om dit te bereiken worden in deze nota voorstellen gedaan voor een rotatiesysteem: de individuele verblijfsduur van een buitenlandse arbeider zou beperkt worden tot twee of drie jaar. Op deze wijze zou permanente vestiging kunnen worden tegengegaan. Voor ondernemers bleef het mogelijk om steeds nieuwe arbeidskrachten aan te stellen. Enige mate van inpassing wordt wel noodzakelijk geacht, maar uitgaande van de tijdelijkheid van het verblijf dient het beleid «meer dan op de bevordering van inpassing als zodanig erop gericht te zijn de groep de kans te geven eigen identiteit te bewaren.» (p. 10).

Intussen wordt de overheid zich steeds meer bewust van de problematiek van gastarbeid. «Deze bewustwording van de algemeen maatschappelijke problematiek die samenhangt met arbeidsmigratie, lijkt zich het duidelijkst te manifesteren bij ministeries als CRM en Ontwikkelingssamenwerking, terwijl het ministerie van Sociale Zaken zijn taak beperkt blijft zien tot de arbeidsmarktproblematiek» (Penninx, 1979, p. 122).

De nota wekt een enorme stroom aan kritiek op. De hoofdpunten van kritiek zijn: de nota is eenzijdig gericht en gaat uit van een eng nationale benadering; bovendien wordt in de nota geen rekening gehouden met aspecten van ontwikkelingshulp.¹⁴

In het Kamerdebat betreuren nogal wat Kamerleden dat de nota weliswaar een keurige beschrijving geeft van de feitelijke situatie maar «dat dit feitenmateriaal niet vergezeld is gegaan van een toekomstvisie op het met betrekking tot de buitenlandse werknemers te voeren beleid.»¹⁵ «De veelszins «vrijblijvende» opstelling in deze nota doet geen recht aan de ernst van de problematiek rond de buitenlandse werknemers» (p. 6). De PSP-fractie, die in 1969 om een regeringsnotitie had gevraagd vanwege «ernstige bezorgdheid over de feitelijke situatie van buitenlandse werknemers» en «het kennelijk ontbreken van een coherent beleid van de zijde van de regering» is teleurgesteld over de nota: «Geconstateerd moet worden dat van de aankondiging van een werkelijk beleid nauwelijks gesproken kan worden».

Dat de overheid niet met een toekomstgericht beleidsstuk kwam, heeft naar de waarneming van enkele Kamerleden¹⁶ ook te maken met het maatschappelijk klimaat dat het kabinet weinig ruimte biedt: «Overheidsbeleid ter zake wordt wellicht bemoeilijkt doordat het zich moet voltrekken in een ongezond klimaat: de meeste Nederlanders staan – op z'n zachtst uitgedrukt – niet al te welwillend tegenover de «gast»-arbeiders» (p. 3).

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

Ten slotte ontwaren de Kamerleden enige tegenstrijdigheid in het beleid met betrekking tot zelfwerkzaamheid. Waar het kabinet meent dat «inpassing» in de nieuwe samenleving en terugkeer naar het land van herkomst via hetzelfde mechanisme van groepsorganisatie op basis van «behoud van eigen identiteit» kunnen geschieden, lijkt het «vele andere

¹⁴ TK 1973–1974, 10 504, nr. 9.

¹⁵ Voorlopig verslag, TK 1970–1971, 5, p. 1.

¹⁶ In deze tijd wordt in de voorlopige verslagen nog niet vermeld welke Kamerleden van welke partijen welk standpunt innamen.

leden» van het parlement «in tegenspraak te zijn met de eerder gestelde wens van voldoende aanpassing aan het Nederlandse levenspatroon als de ondertekenaars van de nota schrijven dat het beleid er meer op gericht moet zijn de groep de kans te geven de eigen identiteit te bewaren dan op bevordering van de aanpassing als zodanig» (p. 17).

Ook bij de begrotingsbehandeling in 1971 komen verschillende afgevaardigden terug op de nota *Buitenlandse Werknemers*. In het bronnenonderzoek van Verwey-Jonker Instituut¹⁷ staat hierover: «Mevrouw Gardeniers-Berendsen merkt dan onder meer het volgende op: «Bijna dagelijks blijkt uit nieuw feitenmateriaal dat het probleem rondom de buitenlandse werknemers veel groter is dan uit de opsomming van moeilijkheden rond werving, voorlichting, sociale begeleiding, onderwijs en huisvesting blijkt. Het probleem raakt nl. op dit moment de samenleving in haar geheel. Het optreden van spanningen in de oude stadswijken en andere plaatsen waar de buitenlandse werknemers met en zonder gezinnen geconcentreerd verblijven drukt in een bijna explosieve toestand weer op die groepen in onze samenleving, die wij tot de zwakkeren moeten rekenen.»

In de nota naar aanleiding van het eindverslag schrijft minister Boersma: «Dit betekent dat Nederland (...) een zo restrictief mogelijk beleid ten aanzien van buitenlandse arbeidskrachten en van buitenlanders in het algemeen dient te voeren, maar dat een beleid gericht op gedwongen terugkeer van legaal hier toegelaten buitenlanders na kortere of langere tijd evenmin beoogd wordt. Dat sluit niet uit dat vreemdelingen, die – zonder enige vorm van dwang – begeren naar hun vaderland terug te keren, alle mogelijke steun bij dit streven moet worden verleend.»¹⁸ Veel drang om terug te keren wordt er uiteindelijk niet meer uitgeoefend. Doordat de «rechtse» partijen opkomen voor de belangen van werkgevers (die niets zien in steeds weer nieuwe instroom en die liever de hier al aanwezige migranten houden) en de «linkse» partijen voor de belangen van de buitenlandse werknemers opkomen (die het recht moesten hebben om hier te blijven indien gewenst) kan de regering de druk op hier al legaal verblijvende gastarbeiders om terug te keren, niet opvoeren. Integendeel. Letterlijk schrijft de minister: «De regering zal aan al die buitenlandse werknemers en hun gezinnen, die aanvankelijk als tijdelijk voorzien verblijf in Nederland een permanent karakter willen geven niets in de weg leggen en de nodige medewerking verlenen bij het treffen van hiertoe strekkende voorzieningen» (bronnenonderzoek Verwey-Jonker Instituut, 2003).¹⁹

In de *Memorie van antwoord op de nota Buitenlandse Werknemers* uitgebracht in 1974 door het kabinet-Den Uyl, wordt het accent op de idee van tijdelijkheid en een beperkte rol voor de nationale overheid met betrekking tot gastarbeiders grotendeels gehandhaafd. De doelstellingen van het welzijnsbeleid zijn in de memorie van antwoord (p. 16 e.v.) wél enigszins bijgesteld: «Het beleid is erop gericht de buitenlandse werknemers optimaal te laten deelnemen aan de Nederlandse samenleving.»²⁰ Integratie krijgt een sterkere nadruk dan voorheen en het accent op behoud van identiteit wordt juist wat afgezwakt. Buitenlanders moet weliswaar een eigen ontmoetingsmogelijkheid worden geboden, «waar zij enig houvast vinden in eigen waarden en gewoonten» maar dan toch vooral «omdat goede relaties met de omringende samenleving niet te verwachten zijn van mensen die ontworteld raken en het besef van eigenwaarde dreigen te verliezen». Het behoud van eigen identiteit komt dus meer in het licht te staan van relaties met de Nederlandse omgeving.

¹⁷ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

¹⁸ Nota naar aanleiding van het eindverslag, TK 1974–1975, nr. 12, p. 13.

¹⁹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

²⁰ TK 1973–1974, 10 504 nr. 9.

Aanleiding is vooral de toenemende instroom en het feit dat zich in een aantal gemeenten spanningen en botsingen hadden voorgedaan.

In reactie op de kritiek van de Kamer op aspecten van ontwikkelingssamenwerking in de Nota Buitenlandse Werknemers, kondigt het kabinet in de memorie van antwoord (1974) een regeling aan «waarbij aan, na twee of drie jaar, vrijwillig blijvend naar het herkomstland terugkerende buitenlandse werknemers een bonus in de orde van grootte van f 5 000,- kan worden uitgekeerd» (p. 4). Deze «oprotpremie» roept veel maatschappelijk verzet op. De PvdA-fractie vindt de «achter de bonus liggende gedachte, dat de buitenlanders wel hierheen kunnen komen, maar daarna als het enigszins weer kan na twee of drie jaar weer moeten verdwijnen zeer bezwaarlijk» (Eindverslag, p. 8). Men is dus tegen de gedachte van gedwongen tijdelijkheid – buitenlandse werknemers die hier eenmaal waren moesten gelijke rechten krijgen –, maar wil tegelijkertijd toekomstige immigratie tegengaan. Mevrouw Barendregt (PvdA) verwoordt dit in het Kamerdebat als volgt: «Het doel op zich, namelijk bevordering van de kortere verblijfsduur, vinden wij niet juist» (Handelingen 1974–1995, p. 551). «Vanwege de voorstellen inzake maximering, tewerkstelling en bonus» komt bij de PPR-afgevaardigde Van der Heem-Wagemakers zelfs «de gedachte aan moderne slavernij boven», dit zeer tot woede van minister Boersma (Handelingen, p. 565).

In het gesprek met de Commissie zegt de heer **Entzinger** (hoogleraar migratie- en integratiestudies Erasmus Universiteit) over deze premie:

«Dat speelde in 1973 of in 1974, onder het kabinet-Den Uyl. U moet dat plaatsen in de tijdgeest van toen. De motivering was de volgende: deze mensen hebben in economisch lastige tijden, toen er sprake was van krapte op de arbeidsmarkt, zoveel goed werk gedaan voor de ontwikkeling van de economie, dat wij hen niet zomaar kunnen laten vallen en dwingen om terug te gaan. Deze mensen hadden rechten opgebouwd en hadden na drie jaar verblijf in Nederland het recht om hier te blijven en – op grond van internationale verdragen – het recht om zich hier met hun gezin te herenigen. Het werd als inhumaan gezien om hen terug te sturen. Gegeven het huidige uitzettingsbeleid denk ik dat wij daar nu iets anders over denken. Te weinig is beseft dat je met een dergelijk beleid op termijn een forse hypotheek legt op de sociale cohesie in de samenleving en op het met het elkaar leven van groepen van verschillende etnische origine. Daar wilde ik in 1975 de aandacht op vestigen. Stel dat de oprotpremie en vergelijkbare maatregelen wel waren ingevoerd, dan zouden wij veel meer de kant van Zwitserland zijn opgegaan. Zwitserland werd in die jaren echter verketterd om zijn inhumane terugkeerbeleid. Duitsland zat er zo'n beetje tussenin. Daar heeft men vrij grote aantallen gastarbeiders teruggestuurd, met name naar Turkije, met de gekapitaliseerde premies die zij hadden betaald. Wellicht is dat mede een reden waarom het integratieproces van de Turkse gemeenschap in Duitsland op een aantal punten wat beter verloopt. Begin jaren tachtig heeft men daar de mensen die werkloos waren geworden, teruggestuurd, terwijl wij hen in de WAO lieten instromen. Wij moeten ons achteraf ernstig afvragen of dit humaner is geweest. Het gegeven dat zoveel gastarbeiders van de oude categorie in de WAO terecht zijn gekomen, leidt er mede toe dat op dit moment het gebruik van de WAO binnen migrantengroepen bovenevenredig is. Dit is een last uit het verleden die wij voortdurend meedragen. Het meer recente beleid mag daarop niet worden aangesproken.»

Ook de heer **Hofstede** beschrijft waarom gastarbeiders op grote schaal in de WAO terecht kwamen:

«Het automatisme dat ontstaat als er op grotere schaal ontslagen moet worden, is: wat kunnen wij afwentelen? Dat is in het belang van de werkgever, maar ook van de werknemer, want de WAO was zeker in die tijd veel aantrekkelijker voor de werknemer dan de

WW, die kort duurt en waarna je vervolgens in de bijstand komt, met alle daarbij behorende toetsen. Het was dus voordeliger voor het bedrijf, dat verder immers geen echte afvloeiingsregeling hoefde te maken, en het was natuurlijk zeer aantrekkelijk voor de werknemer. Je zou kunnen zeggen dat iedereen die in de buurt van de 45 à 50 jaar komt, wel iets mankeert.»

Ook in de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd met voormalige gastarbeiders, komt naar voren dat het werk dat deze buitenlandse arbeidskrachten verrichtten, zwaar was. De heer **Kharsoufa** vertelt hierover:

«Je moet niet vergeten wat de eerste generatie heeft meegemaakt en heeft bijgedragen aan de economie van Nederland. Ik heb meegemaakt dat een werkgever op zondag met de auto naar ons toekwam, omdat er werk moest worden afgemaakt. Hij vroeg dan of wij dat werk konden doen. De eerste generatie werkte dus ook op zaterdag en zondag en heeft dag en nacht slecht werk gedaan. In Utrecht werd veel chemisch werk gedaan. Ik heb later als maatschappelijk werker in Utrecht gewerkt. Er is zoveel gebeurd. Ik heb dat gezien in Utrecht waar mensen gehandicapt werden en in de WAO belandden doordat zij gevaarlijk werk hadden gedaan zonder dat zij daar iets van wisten.»

Ook de heer **Bozdag** (voormalig gastarbeider) vertelt over het zware werk dat gastarbeiders moesten verrichten:

«Wij kregen voornamelijk het zwaarste werk. De Nederlanders kregen wat gemakkelijker werk. Hoewel ons werk veel zwaarder was, kregen allebei de ploegen dezelfde deadline. Wij moesten het zware werk in dezelfde tijd afleveren als anderen het makkelijke werk.»

De Commissie heeft gezocht naar cijfers over de instroom in de WAO in de jaren zeventig en tachtig maar heeft deze niet kunnen vinden. De reden hiervan is dat de nationaliteit nooit werd geregistreerd omdat dit niet relevant is voor de uitkering. Er zijn alleen recente gegevens beschikbaar (zie paragraaf 4.2).

Tot 1972 verloopt de werving uit Turkije probleemloos. In dat jaar breken rellen uit in Rotterdam als gevolg van de huisvesting van buitenlandse arbeiders. Dit, en het feit dat sprake zou zijn van ongelijke behandeling van Turkse arbeidskrachten, is voor de Turkse regering aanleiding de werving tijdelijk te stoppen. In de periode daarna verloopt de werving moeizaam, mede veroorzaakt door geruchten dat Nederland met de werving wil stoppen. De overheid treft steeds scherpere maatregelen. Zo zendt de regering in 1972 een circulaire aan de gemeenten waarin staat dat buitenlanders die langer dan zes maanden werkloos zijn, geen WW-uitkering krijgen. Op basis van het ontbreken van voldoende middelen van bestaan kunnen zij het land uit worden gezet. Het ministerie van Justitie weigert ook steeds vaker de verlenging van de verblijfsvergunning (Arends, 2002, p. 22).

In 1973, het jaar van de oliecrisis, wordt door de overheid besloten de arbeidsmigratie verder te beperken. Dit betekent echter niet dat er veel minder migranten naar Nederland komen: na 1973 is de immigratie van Turken en Marokkanen aanzienlijk hoger dan vóór 1973, met name als gevolg van gezinshereniging. In de periode 1965–1973 komen 100 000 Turken en Marokkanen naar Nederland, terwijl in de periode 1974–1982 bijna 170 000 migranten uit deze landen komen. De grote welvaartsverschillen tussen deze landen en Nederland zijn waarschijnlijk de oorzaak

van het feit dat veel migranten niet teruggaan naar hun geboorteland. Door het restrictieve toelatingsbeleid durven veel Marokkanen en Turken ook niet terug te keren; zij zijn bang dat zij niet meer terug naar Nederland kunnen als hun terugkeer naar Marokko of Turkije geen succes is. Daarom besluiten de meesten hier te blijven (Penninx, 1989, p. 243). De toenemende werkloosheid in de jaren vanaf 1973 is vooral het gevolg van afnemende investeringen in de industrie, toenemende automatisering en de omschakeling van industrie naar de dienstensector. Met name industriële bedrijven worden hard getroffen en zien zich genoodzaakt te herstructureren, met als gevolg massaontslagen in de jaren daarna, met name onder laaggeschoolde arbeidskrachten. Daarnaast is er sprake van een toenemend aandeel vrouwen in het arbeidsproces.

In 1974 wordt door de Turkse overheid – als reactie op de Nota Buitenlandse Arbeiders – een aantal eisen op tafel gelegd, waaronder het recht op sociale verzekeringen bij werkloosheid en het recht op het zoeken naar ander werk bij beëindiging van het contract. Ook wordt verzocht om, wanneer arbeiders worden teruggezonden naar Turkije, dit discreet te doen en massaal vervoer te vermijden. Dit verzoek luidt het einde in van de grote werving in Turkije (Arends, 2001/2002, p. 138).

Ook de belangstelling voor Marokkaanse arbeiders is tanende. In 1973 laat de Nederlandse overheid weten het wervingskantoor in Marokko te willen sluiten. De wervingsverdragen zijn echter – tot op de dag van vandaag – nooit officieel opgezegd.

Volgens de heer **Hofstede** was in 1974 al bij de vakbeweging duidelijk dat er minderhedenbeleid nodig was:

«In 1974 kwam ik als bestuurder in dienst van de vakcentrale CNV. Toen was, in ieder geval binnen de vakbeweging, al wel heel duidelijk dat er een minderhedenbeleid moest komen. Wij hebben ons toen ook in ernstige mate ingespannen voor het maken van een goed beleid. Wij hebben in die tijd daarover ook veel contacten gehad met ministeries. Wij hebben daar toen in ieder geval wel ernst mee gemaakt. Wij waren overigens ook voorstanders van gezinshereniging, toen toch bleek dat zij hier bleven. Wij hebben toen gezegd: het is asociaal en niet normaal dat je mensen hier acht à tien jaar laat werken, maar dat zij vrouw en kinderen niet mogen laten overkomen.»

Daarentegen dringt dit besef volgens hem minder snel door tot de Tweede Kamer:

«In 1976 en 1977 heb ik diverse debatten gevoerd met fracties uit deze Kamer. (...) Toen geloofde nog geen enkele politicus in Den Haag dat de oude gastarbeiders zouden blijven; zij zouden echt allemaal teruggaan. Dat was de heilige overtuiging. Eigenlijk pas sinds het rapport van de WRR is langzamerhand doorgedrongen dat men dat verkeerd had gezien.»

Volgens Penninx (1979, p. 156) is de bewustwording dat het verblijf van gastarbeiders wel eens minder tijdelijk zou kunnen zijn, er bij het ene departement eerder dan bij het andere. Met name blijkt zich een kloof voor te doen tussen het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van CRM. Het eerste ministerie was verantwoordelijk voor de toelating en tewerkstelling en hield het langst vast aan de gedachte van «tijdelijkheid». CRM moest de maatschappelijke consequenties van de instroom van gastarbeiders verzachten en werd derhalve sterker geconfronteerd met de toenemende problemen rond hun opvang en begeleiding.

Ondanks het uitgangspunt van tijdelijkheid wordt steeds meer beleid ontwikkeld op het terrein van huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn, vooral op lokaal niveau, waar de overheid aansluit op particuliere initiatieven. De relatief snelle instroom van buitenlandse werknemers in de grote steden is hier, naast de instroom van Antillianen en Surinamers²¹, mede debet aan.

In 1975 wordt het voorstel ingediend voor de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (WABW) ter vervanging van de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen²². Hoofddoelstelling van deze wet is (wederom) de regulering van de arbeidsmigratie. Na een storm van kritiek wordt de wet in 1977 door de Tweede Kamer goedgekeurd en in 1979 wordt de wet van kracht. In een evaluatie van de WABW schrijven Böcker en Clermonts (1995) over de totstandkoming van de wet dat de meerderheid van de Tweede Kamer voorstander is van een restrictief beleid, maar dat desondanks de door de regering voorgestelde beleidsinstrumenten op grote weerstand stuiten. De meeste bezwaren worden geuit door CPN, PSP, PPR en VVD. Ook de PvdA en D66 hebben kritiek. De meest gehoorde kritiekpunten zijn dat het nieuwe stelsel de positie van buitenlandse werknemers zal aantasten, dat het ongelijke behandeling zal institutionaliseren en dat het sluiswerking in de hand zal werken: eenmaal toegelaten buitenlandse werknemers zullen na verloop van tijd kunnen doorstromen naar (betere) functies waarvoor wel aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is. Werkgevers zullen zich dan genoodzaakt zien voor de vrijgevallen functie opnieuw een buitenlander aan te nemen. Daarnaast wordt door verschillende fracties naar voren gebracht dat het wetsvoorstel zal leiden tot ongelijke behandeling, niet alleen van buitenlandse werknemers ten opzichte van Nederlanders, maar ook verschillende categorieën buitenlandse werknemers onderling. Ook van buiten de Kamer komt felle kritiek. Volgens de buitenlandse werknemers en hun organisaties is het wetsvoorstel in strijd met het principe van non-discriminatie. Het bedrijfsleven is ook tegen de nieuwe wet. De kritiek van werkgeversorganisaties spitst zich toe op de vergunningenlimiet en de verzwaring van de strafbaarstelling van werkgevers die illegalen in dienst nemen.

Met de komst van steeds meer minderheden wordt de behoefte aan systematische kennis groter.

In 1978 wordt daartoe de Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM) ingesteld. Deze commissie heeft tot taak de ministers van Binnenlandse Zaken en van WVC te adviseren over onderzoek met betrekking tot minderheden.

In juni 1979 biedt de WRR een rapport aan met een aantal beleidsaanbevelingen gericht op het te voeren minderhedenbeleid (*Etnische Minderheden*). De WRR schetst in zijn rapport de consequenties van de (onjuist gebleken) gedachte dat de buitenlandse werknemers slechts tijdelijk in Nederland blijven. De WRR onderscheidt in zijn rapport drie soorten van problemen:

- achterstandsproblemen die de sociaal-economische kansen van deze groepen op een gelijkwaardige deelneming in de samenleving belemmeren. Volgens de WRR zijn de vooruitzichten voor een gelijkwaardige participatie ongunstig;
- culturele of identiteitsproblemen;
- problemen bij de «meerderheid», onder meer als gevolg van vermindering van arbeidskansen voor zwakkeren in de stagnerende economie

²¹ In 1975 wordt Suriname onafhankelijk. Als gevolg daarvan komen alleen al in dat jaar 40 000 Surinamers naar Nederland. In de periode daarna (1979–1980) komen alsnog bijna 40 000 Surinamers naar ons land (Penninx, 1998, p. 144). In 1980 kwam een eind aan deze immigratiestroom doordat Nederland de visumplicht invoerde. Door de stijging van de werkloosheid op de Antillen en de toenemende politieke onrust op Aruba, blijft het aantal immigranten stijgen. Eind 1971 zijn er ruim 11 000 Antillianen in Nederland; in 1977 zijn het er 30 000.

²² TK 1975–1976, 13 682, nr. 2.

en daarmee gepaard gaande effecten vanwege vooroordelen en discriminatie.

De WRR gaat in op de relatie tussen arbeidsmarktbeleid en immigratiebeleid: Het aantrekken van arbeidskrachten van elders heeft de herstructurering van industrie en dienstverlening afgeremd en ook het voeren van restrictief migratiebeleid bemoeilijkt. De WRR acht een verscherping van het restrictieve migratiebeleid noodzakelijk voor een actief beleid gericht op gelijkwaardige deelneming van etnische minderheden.

Ten aanzien van het te voeren arbeidsmarktbeleid bepleit de WRR het volgende:

- instelling van een nationale instantie voor actieve discriminatiebestrijding naar Brits en Amerikaans voorbeeld omdat de bestrijding van discriminatie met strafrechtelijke instrumenten ontoereikend wordt geacht;
- het te voeren arbeidsmarktbeleid voor minderheden moet gekoppeld worden aan algemeen arbeidsmarktbeleid gericht op een betere beloning van laag gewaardeerde functies;
- het zo spoedig mogelijk leren van de Nederlandse taal naar Zweeds voorbeeld en het instellen van oriëntatiecursussen.

In navolging van het advies van de WRR kondigt de regering een gecoördineerd minderhedenbeleid aan. De minister van Binnenlandse Zaken wordt in 1979 aangewezen als coördinerend bewindvoerder voor het minderhedenbeleid vanwege de positie als bestuurlijk departement ten opzichte van gemeenten.

4.3.3 De jaren tachtig

Ontwikkeling werkgelegenheid

De eerste helft van de tachtiger jaren wordt gekenmerkt door twee belangrijke ontwikkelingen. De eerste is de instroom van grote groepen gezinsherenigers uit Turkije en Marokko. De tweede is een economische recessie die zorgt voor grote werkloosheid onder zowel autochtonen als allochtonen. Bedrijven worden naar het buitenland verplaatst (onder meer de Twentse en Brabantse textielsector) en onrendabele productielijnen als de schoenenindustrie worden afgebroken. De neergang treft in het bijzonder de buitenlandse arbeiders, die vooral werkzaam zijn in de industrie. In de periode 1980–1981 stijgt de werkloosheid met 150 000 personen. Eind 1981 zijn 473 500 personen werkloos (11,1%), en in 1983 bedraagt het aantal geregistreerde werklozen 850 000.

Als verklaring voor de hoge werkloosheid onder minderheden wordt gewezen op het feit dat de recessie vooral voelbaar is in de industriële sector en dan vooral in de laagste functies, waar veel allochtonen werkzaam zijn. Een tweede verklaring ligt in de herstructurering van de industrie: veel werk dat voorheen door buitenlandse werknemers werd verricht, wordt geautomatiseerd.

In 1984 maakt Muus een overzichtsstudie van de arbeidsmarktpositie van minderheden in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uit dit overzicht blijkt dat het totale werkloosheidscijfer circa 8% bedraagt; dat dit bij Antillianen uitkomt op circa 20%; bij de Surinamers op bijna 30%, bij Turken op 33% en bij Marokkanen en Molukkers op 38%. Bij de Molukse jongeren zou het zelfs om bijna 50% werklozen gaan. Muus houdt bij deze cijfers wel een slag om de arm, omdat de gegevensvoorziening gebreken vertoont. Daardoor is het bijvoorbeeld ook niet mogelijk om ontwikkelingen in de tijd te schetsen.

Vanaf 1985 trekt de economie weer licht aan en in 1986 vinden 120 000 mensen een baan. Daardoor daalt het aantal werklozen tot 749 000. De minderheidsgroepen merken van deze opleving echter weinig. Zowel absoluut als procentueel neemt het aantal geregistreerde werklozen onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen toe (Wolff en Penninx, 1993, p. 21).

Algemene beleidsnota's en adviezen

Onder invloed van het WRR-rapport van 1979 ondergaat het overheidsbeleid een verandering. Dit vindt zijn neerslag in de *Voorlopige reactie van de regering op het WRR-rapport Etnische Minderheden* (1980), de *Ontwerp Minderhedennota* (1981) en de definitieve *Minderhedennota* van 1983.

In de *Ontwerp Minderhedennota* uit 1981, geschreven onder verantwoordelijkheid van de coördinerend minister van Binnenlandse Zaken, stelt de regering vast dat het waarschijnlijk is dat veel minderheden in Nederland zullen blijven en dat het beleid geïntensiveerd moet worden. De hoofddoelstelling van het nieuwe beleid wordt: «Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben» (ministerie van Binnenlandse zaken, 1983, p. 10).

In de ontwerpnota worden de volgende doelstellingen geformuleerd:

- het verminderen van de sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen;
- het scheppen van voorwaarden voor emancipatie in en deelname aan de samenleving van minderheidsgroepen;
- het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het – waar nodig – verbeteren van de rechtspositie.

Na uitgebreid commentaar van de belangenorganisaties verschijnt in 1983 de definitieve *Minderhedennota* onder verantwoordelijkheid van minister Rietkerk. In deze nota worden de doelstellingen uit de ontwerpnota overgenomen. Hoofddoelstelling van het arbeidsmarktbeleid voor minderheden is aan alle bevolkingsgroepen die in ons land wonen de mogelijkheid bieden op alle niveaus van evenredigheid aan het arbeidsproces deel te nemen. (...) De gememoreerde evenredigheid valt in relatie tot het arbeidsproces ruwweg op twee wijzen te toetsen: het bezit van arbeid en de kwaliteit (in brede zin) van arbeid. Tegelijk wijst het ministerie van SZW erop dat het departement vooral voorwaardenscheppend bezig is, dat wil zeggen, door het aanbieden van scholing.²³

Een belangrijke accentverlegging – vergeleken met het welzijnsbeleid van de jaren daarvoor – is de aandacht voor de zogeheten drie harde sectoren: wonen, werken en weten (de drie w's).

Hoewel de *Minderhedennota* aangeeft dat de werkloosheid onder migranten sterk aan het stijgen is, ontbreken harde cijfers. Wel zijn er schattingen van de werkloosheid onder Molukkers (37,8%), onder Surinamers 25% (vijf keer zo veel als het gemiddelde van Nederland), onder Antillianen (23–30%). De werkloosheid van «personen uit wervingslanden» is volgens de *Minderhedennota* 23% (Bovenkerk, 1986, p. 10). De hoge werkloosheid wordt vooral gezien als onvermijdelijk effect van de herstructurering en modernisering van de industriële sector waarin immigranten hoofdzakelijk werk hebben gevonden, terwijl in die periode meespeelt dat de werkloosheid onder autochtonen sterk toeneemt (TWCM, 1995, p. 16).

²³ TK 1985–1986, 19 211, nrs 1–2, p. 9.

«Een deel van de zwakke positie op de arbeidsmarkt van etnische minderheden wordt veroorzaakt door de achterstand die ze – althans ten opzichte van de eisen die in Nederland gelden – als immigranten met zich meebrengen. Een ander deel van de oorzaak is gelegen in de achterstelling die het gevolg is van ongunstig uitwerkende regelgeving en ook discriminatie» (zie Bovenkerk, 1986, p. 15).

Op basis van deze analyse worden in de Minderhedennota drie aandachtsvelden genoemd:

- bestrijding van de sociale en economische achterstand;
- verbetering van de rechtspositie en bestrijding van discriminatie;
- de geringe participatie en een dreigende isolement (Choenni, p. 134).

De voorgestelde beleidsmaatregelen zijn vooral gericht op verbetering van de uitgangspositie van migranten door middel van scholing. Het beleid bestaat eruit dat de overheid haar algemene voorzieningen openstelt in de hoop dat minderheden hun concurrentiepositie op de arbeidsmarkt zullen versterken (Bovenkerk, 1986, p. 17).

In de nota Minderhedenbeleid 1994²⁴ constateert het kabinet dat in de afgelopen jaren steeds meer duidelijk werd dat de achterstelling op de arbeidsmarkt een rol speelt bij de mogelijkheden voor allochtonen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. «Dit toont aan dat de inzet van leden van minderheidsgroepen en de inspanningen van de overheid en andere instellingen op zichzelf niet voldoende zijn om een evenredige positie op de arbeidsmarkt te bereiken. Het kabinet vertrouwt erop dat de sociale partners deze achterstelling zullen weten terug te dringen. Zoals gezegd hebben zij er blijk van gegeven daartoe bereid te zijn.» (p. 14).

Minister Dales meldt in deze nota dat zij zich kan vinden in de aanbevelingen van het SCP dat het minderhedenbeleid op essentiële onderdelen van zijn al te vrijblijvende karakter moet worden ontdaan. «Overheid en samenleving moeten zich meer inspannen om de integratie van minderheden werkelijk te doen plaatsvinden» aldus het SCP. «Als coördinerend minister kan ik mij vinden in de hoofdlijnen van deze conclusies. Daarbij teken ik aan dat het kabinet door een intensievere en gerichtere inzet van bestaande instrumenten een extra beslag op financiële middelen wil voorkomen. Die benadering sluit ook het best aan bij de beleidslijn om de situatie van minderheden in eerste instantie via algemeen beleid te verbeteren.» (p. 21).

In 1987 wordt door de regering geconstateerd dat vier jaar na het verschijnen van de Minderhedennota «op een aantal, voornamelijk immateriële punten, in de afgelopen jaren behoorlijke vooruitgang is geboekt «maar dat op de terreinen die in de Minderhedennota het meeste gewicht werd verleend – wonen, weten en werken – ondanks de geleverde inspanningen te weinig vooruitgang is geboekt.» (bijlage WRR-advies 1989, p. 207). De WRR wordt uitgenodigd om daarover te adviseren.

De belangrijkste boodschap van de WRR in de nota *Allochtonenbeleid*, die op 9 mei 1989 aan de minister-president wordt aangeboden, is dat immigranten blijven komen. Immigratie is een permanent verschijnsel geworden, Nederland is de facto een immigratieland geworden. Gelet op de zeer hoge werkloosheid (rond de 40% voor vele groepen) moet alles op alles worden gezet om toename van de arbeidsparticipatie te bewerkstelligen. Gepleit wordt voor de invoering van een Wet bevordering arbeidskansen, naar voorbeeld van het Canadese Employment Equity Act, die bedrijven verplicht tot een jaarlijks plan om evenredigheid in de samen-

²⁴ TK 1993–1994, 23 409, nrs 1–2.

stelling van het personeelsbestand te bewerkstelligen (zie hierna onder arbeidsmarktbeleid).

Arbeidsdeelname wordt niet alleen van belang geacht vanwege de economische noodzaak – voor individuen én voor het overheid houden van de verzorgingsstaat – maar ook vanwege het effect op de eigenwaarde van mensen die, door arbeid, deelnemen aan de samenleving. De verantwoordelijkheid voor het nog weinig succesvolle integratiebeleid ligt volgens de WRR niet alleen bij de betrokken groepen: «Het minderhedenbeleid is te zeer is blijven steken in een discussie over doelstellingen» (p. 9). Vragen inzake cultuur en moraal hebben te veel gedomineerd en de harde kern van de problematiek is te veel veronachtzaamd (Verwey-Jonker Instituut).²⁵

De Raad beveelt aan om een allochtonenbeleid te voeren, bestaande uit drie componenten:

- vreemdelingenbeleid (inzake verblijfsrecht van niet-Nederlandse allochtonen);
- integratiebeleid gericht op arbeid (meer arbeidsplaatsen voor lager geschoolden, meer effectieve scholings- en begeleidingsinstrumenten), invoering van een Wet bevordering arbeidskansen en contract compliance, onderwijs en volwasseneneducatie (een verplichte basiscursus Nederlands en maatschappelijke oriëntering voor nieuwkomers; regionale opvangen begeleidingsstructuur voor nieuwkomers; individueel maatwerk op alle niveaus);
- cultuurbeleid.

Arbeidsmarktbeleid in de jaren tachtig

Achterstandsgebiedenbeleid

In de Minderhedennota van 1983 kondigt de regering een achterstandsgebiedenbeleid aan. In zestien gemeenten, waar zich een cumulatie van problemen voordoet, moet dit beleid gestalte krijgen. Op basis van een door de gemeenten opgestelde knelpuntenanalyse vindt overleg plaats tussen Rijk en gemeenten. Het Rijk stelt met ingang van 1 januari 1985 middelen ter beschikking, in eerste instantie tot en met 1989.²⁶

In de loop van 1985 wordt het overleg tussen Rijk en gemeenten door de gemeenten afgebroken, tot grote irritatie van de Tweede Kamer. Volgens Koolen (2003) meldt de minister hierover dat hij op gemeentelijk niveau tegenwerking krijgt: ook binnen gemeenten werkt verkokering frustrerend op de totstandkoming van een bundeling van beleid. De minister geeft toe dat de medewerking van enkele departementen niet optimaal is. Het ontbreken van financiële armslag om de voornemens van de Minderhedennota ten uitvoer te leggen, frustreert eveneens de uitvoering van het Probleem Cumulatie Gebieden (PCG-)beleid. Ook de verkokering van de rijksoverheid wordt als oorzaak genoemd. Eind 1985 zijn met zes gemeenten bestuursafspraken gemaakt.

In 1989 raakt het overleg met de (inmiddels) 18 grotere (vooral PCG-) gemeenten opnieuw in een impasse. Per 31 december wordt het achterstandsgebiedenbeleid beëindigd en worden de PCG-uitkeringen in die voor de sociale vernieuwing opgenomen.

Etnische Minderheden bij de Overheid (EMO-plan)

Bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1988 worden de beleidsplannen Etnische Minderheden bij de Overheid (EMO) en het 1000-banenplan voor Molukkers gepresenteerd.

Het EMO-plan start op 1 september 1987. Doelstelling van het plan is het vergroten van het aandeel minderheden in rijksdienst in drie jaar tijd van twee naar drie procent. Dat betekent een toename van 1452 arbeids-

²⁵ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 13 e.v.

²⁶ TK 1984–1985, 16 102, nr. 89.

plaatsen. Onderdeel van het plan is om met voorrang 300 werkloze Molukkers in dienst te nemen. In november 1987 wordt het beleid aangescherpt. De inspanningsverplichting van de ministeries om een netto-instroom van 1500 leden van etnische minderheidsgroepen te realiseren in de periode tot en met 1990, wordt omgezet in een taakstelling.²⁷ Het eerste EMO-plan loopt van september 1987 tot december 1990. Het tweede EMO-plan, dat loopt van 1991–1995, beoogt het aandeel minderheden tot 5 procent te vergroten (TWCM, 1993, 4, p. 29).

Het 1000-banenplan voor Molukkers

Met ingang van 1987 zullen binnen twee jaar tijd, 1000 banen voor Molukkers worden gerealiseerd, waarvan 300 bij de rijksoverheid en 700 bij lagere overheden.

Na twee jaar blijkt dat de taakstelling bij lange na niet is gehaald. De regeling wordt met een jaar verlengd.

4.3.4. De jaren negentig

Ontwikkeling werkgelegenheid

In 1990 stagneert de terugloop van de werkloosheid: er worden slechts 7 100 banen geschapen en de werkloosheid blijft steken op 667 400 (13,6%). Van 1990 tot en met 1993 blijft de geregistreerde werkloosheid van autochtonen met 5% gelijk. De werkloosheid onder Turken vermindert iets (gaat van 34 naar 32%), bij Marokkanen is sprake van een lichte stijging van 35 naar 36%, bij Antillianen stijgt de werkloosheid van 22 naar 23%; en bij Surinamers daalt de werkloosheid van 18% naar 16% (Koolen, 2003, p. 111). De netto-arbeidsmarktparticipatie bij autochtonen is 58%, bij Turken 31 en bij Marokkanen slechts 23%. Medio 1998 is de werkloosheid gedaald tot onder de 300 000 (Koolen, 2003, p. 134).

Voor de verslechterde arbeidsmarktpositie van minderheden worden door het kabinet drie oorzaken aangewezen:

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

Algemene beleidsnota's en adviezen

Een jaar na het verschijnen van het WRR-rapport Allochtonenbeleid komt de WRR met het rapport *Een werkend perspectief: arbeidsmarktparticipatie in de jaren '90* (1990).

Arbeidsparticipatie wordt in deze visie opgevat als het integratiemiddel bij uitstek, en bovendien wordt een grotere arbeidsparticipatie noodzakelijk geacht om de nationale verzorgingsstaat te handhaven. Het vraagstuk van de multi-etnische samenleving wordt hiermee geplaatst in het kader van discussies over de herziening van de verzorgingsstaat. De hoge werkloosheid onder met name allochtone minderheden wordt mede geweten aan het passief makende beleid van de jaren tachtig, waardoor deze groepen als «zorgcategorieën» werden beschouwd. Vrijblijvendheid activeert onvoldoende, en mede daarom wordt gepleit voor een heroriëntatie op het evenwicht van rechten en plichten. Dit is een ander kenmerkend element van de WRR-visie van de «activerende verzorgingsstaat»: het idee van wederkerigheid van prestaties, zodat rechten

²⁷ TK 1988–1989, 20 856, nrs. 1–2, p. 28.

afhankelijk worden gemaakt van een adequate inspanning van de kant van de burgers. Aan de ene kant dient de overheid rechten te verzekeren. De raad doet in dit kader verschillende voorstellen om de rechtspositie van niet-Nederlandse ingezetenen verder te versterken via o.a. een wet gelijke behandeling vreemdelingen en een verdere uitbreiding van het kiesrecht. Ook dient de overheid voldoende, adequate voorzieningen te garanderen voor het integratieproces. Aan de andere kant wordt van de allochtonen «een inspanningsverplichting verlangd om de faciliteiten naar vermogen te benutten», met hieraan verbonden sancties, zoals een korting op de uitkering, bij «het niet willen benutten» van de geboden mogelijkheden (p. 58). Voor niet-leerplichtige volwassen leden van minderheden wordt een leerrecht op basiseducatie voorgesteld, met als complement een basiseducatieplicht voor bepaalde categorieën allochtonen en nieuwkomers die ten laste (dreigen te) komen van de overheid. Ook aan maatschappelijke instellingen die betrokken zijn bij het integratieproces, zoals scholen, dienen hardere eisen gesteld te worden. Een minder vrijblijvende benadering wordt ook voorgesteld naar de werkgevers, zoals de invoering van een Wet bevordering arbeidskansen. De raad is tegen verdergaande vormen van positieve actie, omdat publieke dwang een slecht substituut blijkt te zijn voor «autonoom genomen verantwoordelijkheid en autonoom te geven verantwoording.» (p. 36).

In zijn reactie op de WRR-nota *Allochtonenbeleid* erkent het kabinet dat Nederland de facto een immigratieland is geworden, maar niet in de traditionele zin dat nieuwe landgenoten worden aangetrokken om economische en demografische redenen. Het kabinet verwacht dat de immigratie voorlopig zal voortduren en stelt dat de immigratie zoveel mogelijk beperkt dient te blijven vanwege de hoge bevolkingsdichtheid en het daaruit voortvloeiende beslag op de collectieve voorzieningen (Koolen, 2003, p. 87).

Het kabinet is met de WRR van mening dat het algemene arbeidsmarktbeleid het kader dient te zijn waarbinnen specifiek beleid gevoerd wordt. Het centraal bestuur en de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening (RBA's) blijven dan ook het eerst aangewezen instrument daartoe. De hoofddoelstelling van het kabinet is het verbeteren van de positie van allochtonen, opdat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De sleutel tot volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving ligt in onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt. In het kader van het arbeidsmarktbeleid worden onder andere extra inspanningen van organisaties voor de Arbeidsvoorziening gevraagd. Een aantal maatregelen is specifiek gericht op (allochtone) jeugdigen.

Begin 1992 vraagt minister Dales van Binnenlandse Zaken aan het Nederlands Gesprek Centrum om een brede maatschappelijke discussie over het minderhedenbeleid te starten. Onder voorzitterschap van de heer Van der Zwan wordt in maart de notitie *De toekomstkansen van allochtone jongeren. Werkgelegenheid/onderwijs/scholing/veiligheid* uitgebracht. In hoofdstuk 3 is hier al aandacht aan besteed.

In de Nota *Werk en Minderheden* (1992) presenteert het ministerie van SZW het minderhedenbeleid op al zijn beleidsterreinen in samenhang. De volgende doelstellingen worden gepresenteerd:

- het bestrijden van achterstanden op de arbeidsmarkt en het bevorderen van instroom van minderheden in de arbeid;
- het bevorderen van gelijke behandeling binnen arbeidsorganisaties en het tegengaan van discriminatoire bejegening;

- het verzekeren van een gelijke behandeling in, en het bevorderen van de uitstroom uit de sociale zekerheid;
- het verbeteren van de arbeidsomstandigheden;
- het wegnemen van belemmeringen bij remigratie.

Het beleid is er in de eerste plaats op gericht de positie van minderheden op de arbeidsmarkt te versterken en bijgevolg uitstroom uit de sociale zekerheid te bewerkstelligen. Voorwaarden scheppen voor emancipatie, achterstanden bestrijden en tegengaan van discriminatie vormen de kern van het beleid.

Ook de bewaking van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt, in de arbeidsorganisaties en de sociale zekerheid rekt SZW tot zijn taak. Omdat minderheden gemiddeld vaker onder slechte omstandigheden werken dan Nederlanders, is een aantal voorgenomen wijzigingsvoorstellen van de Arbo-wet van belang. In de nota komt daarom ook de rol van communicatie bij de beleidsontwikkeling en uitvoering aan de orde (Verwey-Jonker Instituut, 2003).²⁸

Het uitstroombelief van de uitkeringsorganen met betrekking tot minderheden zal worden geïntensiveerd door de samenwerking tussen deze organen en de arbeidsbureaus te verbeteren.

Binnen het SZW-beleid wordt bijzondere aandacht geschonken aan jongeren en vrouwen uit minderheidsgroepen. Voor jongeren is deelname aan het leerlingwezen te verkiezen boven instroming via de Jeugdwerkgarantiewet (JWG). Voor vrouwen heeft het ministerie van SZW een bijzondere verantwoordelijkheid in verband met zijn coördinerende taak voor het emancipatiebeleid van de rijksoverheid. Binnen de totale groep van minderheden verkeren vrouwen veelal in een nog slechtere positie dan mannen. Het ministerie beschouwt tot slot aanhoudende bestrijding van discriminatie als een belangrijke voorwaarde van het op integratie gerichte beleid. SZW is in dit kader betrokken bij verschillende activiteiten, waaronder de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

Begin 1994 verschijnt de nota *Investeren in integreren* van WVC. In dit rapport wordt een daling van de werkloosheid onder migranten geconstateerd, maar ook wordt vastgesteld dat de achterstand in vooral het onderwijs nog niet is teruggebracht. Niet alle immigranten zijn in staat om (snel) een zelfstandig bestaan in Nederland op de bouwen en de nota wijst daarbij met name op achterstanden en non-participatie op het terrein van onderwijs en werk, evenals overigens op een toename van racistische opvattingen. Verbetering van de sociaal-economische positie is een belangrijk beleidsterrein geworden.

In april 1994 verschijnt de *Contourennota*, pal voor de Tweede-Kamer-verkiezingen, naar aanleiding van motie van de heer Apostolou (PvdA) om een herijking van het minderhedenbeleid. Het kabinet kiest voor «burgerschap» en legt het accent op de integratie van leden van minderheidsgroepen in de samenleving. Daarom wordt niet meer gesproken van minderhedenbeleid maar van integratie van minderheidsgroepen (ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994, p. 6).

Burgerschap impliceert voor alle bij het integratieproces betrokkenen een keuze voor een blijvende deelname aan de Nederlandse samenleving met alle daaraan verbonden rechten en plichten.²⁹

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

²⁸ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 261 e.v.

²⁹ Overigens wordt in 2000 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie aan het ERCOMER een opdracht verleend om het concept van burgerschap te verhelderen en te onderzoeken welke aanknopingspunten het kan bieden bij het ontwikkelen van beleid inzake multiculturaliteit en integratie. De conclusie van de onderzoekers is dat er mogelijk spanningen en verbanden bestaan tussen de verschillende dimensies van burgerschap. (in: ministerie BZK, 2002, Departementale Inventarisatie Onderzoeken Etnische Minderheden 2000–2001).

categorieën, de relatief ongunstige positie van deze grote categorieën etnische minderheden op de arbeidsmarkt en in het onderwijs, de sterke concentratie in een beperkt aantal steden en de verwachte effectiviteit van beleid» (Verwey-Jonker Instituut, 2003).³⁰

Net zoals in 1990 wordt in 1994 de onevenredig hoge werkloosheid onder minderheden onwenselijk geacht. Het ministerie verwacht dat het arbeidsaanbod van immigranten in de komende jaren blijft toenemen. Hierbij is sprake van een hoge instroom van laaggekwalificeerde immigranten. Dit wordt zorgwekkend geacht aangezien in het laaggeschoolde segment van de arbeidsmarkt al geruime tijd sprake is van een trendmatige vermindering van de werkgelegenheid. Zorg bestaat ook over de positie van grote groepen allochtone jongeren in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Bij de maatregelen voor specifieke doelgroepen wordt dan ook in het bijzonder aandacht besteed aan jongeren uit etnische minderheidsgroepen en nieuwkomers. Een intersectorale benadering en inzet van instrumenten worden voorgesteld om ervoor te zorgen dat jongeren in de verschillende stadia van overgang binnen het onderwijs en naar de arbeidsmarkt de juiste aansluiting vinden. Daarnaast dient onderzoek een antwoord te geven op de vraag welke potentiële bijdragen minderheden leveren aan de arbeidsmarkt. Prioriteit wordt ten slotte verleend aan de grote en middelgrote steden.

Eind 1998 geeft het kabinet in het Jaaroverzicht integratiebeleid etnische minderheden 1998 (van 1997) een overzicht van het integratiebeleid in de kabinetsperiode 1994–1998.

Geconstateerd wordt dat het kabinetsbeleid primair gericht was op de bevordering van de werkgelegenheid. «Werk, werk, werk» was het motto. Bij een ongeveer gelijkblijvende werkloosheid onder autochtonen (6,4%-6,3%) daalde die van etnische minderheden van 25,4% tot 21,9%. Bij vrouwen was de daling het grootst terwijl ook hun arbeidsparticipatie meer toenam. De jongerenwerkloosheid steeg van 30 tot 38% (Koolen, 2003, p. 129).

Het tweede kabinet-Kok (1998–2002) geeft een nieuwe impuls aan het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden. Er wordt een minister aangesteld voor het Grotesteden- en Integratiebeleid (GSI). Al vrij snel na zijn aantreden komt minister Van Boxtel met de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* (1998). Volgens Van Boxtel is voortzetting van het oude beleid onvoldoende: er is «te weinig oog geweest voor de inspanningen die het autochtone deel van de samenleving had te verrichten om de effecten van migratie te verwerken» (Verwey-Jonker Instituut, 2003).³¹ Ook is er te weinig aandacht voor de diversiteit tussen en binnen etnische minderheidsgroepen. In deze nota wordt volgens Van Boxtel voor het eerst openlijk erkend dat Nederland de facto een immigratieland is geworden.

De speerpunten van beleid zijn: sluitende aanpak voor jongeren tot 18 jaar; bestrijding van onevenredig hoge werkloosheid; sociale activering van nog niet direct bemiddelbaren en het voorkomen en bestrijden van discriminatie en racisme.

De primaire doelstelling van het integratiebeleid is de realisering van actief burgerschap voor leden van etnische groepen (p. 5). Burgerschap wordt als kernbegrip van het integratiebeleid beschouwd. Het beleid gaat ervan uit dat alle burgers, dus ook leden van etnische minderheidsgroepen, primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun plaats in de samenleving en voor hun toekomst. Het kabinet wil het *actief* burgerschap van

³⁰ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 261 e.v.

³¹ Idem.

leden van etnische minderheden meer dan voorheen op de voorgrond plaatsen. In de nota wordt aangegeven dat het grotesteden- en integratiebeleid ten aanzien van de economische infrastructuur vooral succes moet hebben op de terreinen stadseconomie en werk, beheersing van de Nederlandse taal, een effectieve doorloop van onderwijs naar arbeidsmarkt, bijzondere aandacht voor de langdurig werkloze jongeren en ondersteuning van etnisch ondernemerschap.

Door het grotesteden- en het integratiebeleid in één ministerspost aan elkaar te koppelen, wordt expliciet onderstreept dat de rijksoverheid en de steden gezamenlijk beleid gaan voeren. De heer **Van Boxtel** zegt hier in het gesprek met de Commissie over:

«Ik heb geprobeerd om een koppeling te leggen met het grotestedenbeleid. Helaas is dat nu doorgeknipt. Het integratiebeleid is namelijk naar Justitie gegaan. Dat vind ik echt eeuwig zonde, vooral met het oog op de combinatie met ingrepen in de stad in fysiek en economisch opzicht.»

In de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* worden de volgende vier actieprogramma's onderscheiden:

- jeugd van etnische minderheden;
- bestrijding van werkloosheid, met als doelstelling halvering van het verschil tussen allochtone en autochtone werkloosheid tussen 1998 en 2003;
- het voorkomen en bestrijden van vooroordelen, discriminatie en racisme;
- communicatie.

Verder valt op dat arbeid en bestrijding van discriminatie opnieuw hoog op de agenda staan.

Conform de afspraken in de kabinetsnotitie *Kansen krijgen, kansen pakken*, onderneemt ook de overheid als werkgever acties om het personeelsbeleid te interculturaliseren. De boodschap van de Taskforce dat de overheid in dezen een voorbeeldrol vervult, onderstreept nogmaals het belang daarvan. De acties zijn zowel op onderdelen van de rijksoverheid als op de decentrale overheden gericht. Het accent ligt op de bevordering van in- en doorstroom van etnische minderheden.

Uit het *Mobiliteitsonderzoek 1999*, een grootschalige enquête van het ministerie van BZK onder werknemers die in 1998 bij de overheid in of uit dienst traden, blijkt dat in 1998 de omvang van de groep etnische minderheden sterker is toegenomen dan de omvang van de groep autochtonen. Etnische minderheden blijken oververtegenwoordigd in de instroom in gesubsidieerde banen. Daarmee is de overheid een belangrijke werkgever voor etnische minderheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wel is de positie van minderheden binnen de overheid slechter dan die van autochtonen, volgens een recent onderzoek van het ministerie van BZK naar de mobiliteit onder het overheidspersoneel.

In 1999 wordt in de rapportage *Integratiebeleid minderheden 1999* vastgesteld dat de verbetering van arbeidsparticipatie onder etnische minderheden zich heeft vertaald in fors lagere werkloosheidscijfers. Volgens het CBS is het werkloosheidspercentage onder etnische minderheden zelfs relatief sterk gedaald, namelijk van 26% in 1994 naar 16% in 1998, dit ondanks de hoge instroom van vooral asielzoekers. Mede doordat de tweede generatie het beter doet dan de eerste generatie

ontstaat een etnische middenklasse (die overigens weer andere problemen heeft zoals de doorstroming binnen organisaties). (Choenni, 2000, p. 140).

Op voorkoming en bestrijding van discriminatie wordt actief beleid gevoerd, mede dankzij het samengaan van enkele landelijke bureaus in een Landelijk bureau te bestrijding van rassendiscriminatie.

Arbeidsmarktbeleid in de jaren negentig

Contract compliance, WBEAA en Wet Samen

Al in 1981 laat de toenmalige staatssecretaris minderhedenbeleid Van Leijenhorst zich ontvallen dat een systeem van quotering voor minderheden het overwegen waard zou zijn. (Bovenkerk, 1986, p. 17). Zijn voorstel oogst dan echter weinig bijval. Vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties verklaren zich radicaal tegen dit voorstel. Zij beschikken over tenminste één sterk argument: de overheid zou aan het bedrijfsleven eisen stellen waar ze zelf voor wat betreft haar eigen personeelsbeleid op dat moment nog niet aan voldoet. In de Minderhedennota staat hierover: «De regering voorziet problemen van uitvoering» (p. 19) en «Het zou het onderscheid tussen minderheden en overige ingezetenen vergroten» (p. 19). Daarnaast zou het «degenen stigmatiseren voor wie de maatregel getroffen is» (p. 59).

De minderhedenorganisaties tonen zich over deze afwijzing bijzonder ontevreden en wijzen erop dat deze afwijzing van quotering onvoldoende is gefundeerd.

De overheid gaat echter niet in op de eisen van de minderhedenorganisaties. Ze wijst «groepsgewijze voorkeursbehandeling» af en richt zich op «probleemgerichte voorkeursbehandeling». Volgens minister Rietkerk is het doorvoeren van quoteringsmaatregelen primair een beslissing van politieke aard, waarvoor geen politieke steun is te krijgen. (Bovenkerk, p. 18). Pas veel later, op 14 november 1985, verstuurt minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk een circulaire aan ministeries, provincies en gemeenten waarin hij aandringt op een stelsel van contract compliance en zelfs voorkeursbehandeling van etnische ondernemers (Bovenkerk, 1986, p. 126).

Ook de SER wijst een verplichtend programma van positieve actie af en legt de nadruk vooral op scholing en lessen Nederlands (Vermeulen en Penninx, 1994). Later, in 1987, komt de SER met een reeks van scholingsmaatregelen en acties van werkgevers en werknemersorganisaties waardoor de rijksoverheid een sterk positieve-actiebeleid achterwege laat. De Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM) adviseert in 1986 wel om positieve actiemaatregelen, zoals die al eerder in de VS en Engeland zijn getroffen, in te voeren. Dat leidt tot een politieke discussie waaruit blijkt dat het maatschappelijke en politieke draagvlak voor herverdeling van arbeid en het openbreken van de arbeidsmarkt voor minderheden uiterst smal is (TWCM, 1995, p. 16–17).

In maart 1989 wordt een verkennende (ambtelijke) nota over contract compliance door de minister van SZW uitgebracht.³² De nota is bedoeld om reacties en adviezen in te winnen.

In mei 1989 komt de WRR in het rapport *Allochtonenbeleid* met voorstellen om werkgevers dwangmaatregelen op te leggen. Ter ondersteuning van de verantwoordelijkheid in dezen van de sociale partners (incl. de overheid als werkgever), pleit de raad voor invoering van een Wet bevordering arbeidskansen, analoog aan de Canadese

³² «Meer kansen afdwingen?» (TK 1989–1990, 21 301, nrs. 1–2).

Employment Equity Act. Deze wet verplicht werkgevers, in overleg met werknemers, jaarlijks een plan op te stellen dat doelstellingen en termijnen inhoudt voor de verwezenlijking van meer evenredigheid in de samenstelling van het personeelsbestand, en eveneens jaarlijks openbaar te rapporteren over de geboekte vooruitgang. Zo wordt voor iedereen zichtbaar welke inspanningen bedrijven leveren om meer leden uit minderheidsgroepen in dienst te nemen en met welk resultaat. Hieraan gekoppeld pleit de raad voor «contract compliance door de overheid: slechts bedrijven die aantoonbaar serieuze pogingen hebben ondernomen om allochtonen in dienst te nemen, komen voor overheidsopdrachten in aanmerking» (p. 11, 12).

In het kabinetsstandpunt op het rapport *Allochtonenbeleid* stelt het kabinet dat de door de WRR voorgestelde Employment Aquity Act het kabinet in algemene zin aanspreekt. «Deze benadering past in de opvatting van het kabinet goed in het beleid dat erop gericht is in de eerste plaats de betrokken maatschappelijke groeperingen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid.»³³ Het kabinet kondigt aan hierover in overleg te treden met de Stichting van de Arbeid (STAR).

Ten aanzien van het door de WRR voorgestelde contract compliance zegt het kabinet voorkeur te geven aan de Employment Aquity Act. «Zonder zich over contract compliance thans reeds definitief te willen uitspreken, acht het kabinet, hoewel de inzet van dit instrument onder een aantal randvoorwaarden in de sfeer van overheidsopdrachten denkbaar zou zijn, de feitelijke inzet daarvan op dit moment niet aan de orde» (p. 28).

Tijdens de behandeling in de Kamer van het WRR-rapport (UCV 48, 17 september 1990) stelt de minister opnieuw dat het kabinet meer ziet in de Wet bevordering arbeidskansen dan in contract compliance omdat een wet bevordering arbeidskansen een veel breder bereik heeft en omdat er minder juridische haken en ogen aan zitten dan aan contract compliance. Mevrouw Groenman (D66) vindt, net als andere woordvoerders (Van Es en Apostolou) dat de minister niet moet afwachten wat de sociale partners ervan vinden maar dat het kabinet met een eigen inbreng moet komen. Vervolgens dient zij een motie in waarin zij de regering verzoekt «de introductie te bewerkstelligen van «contract compliance» in die zin dat, onverlet de geldigheid van andere criteria, overheden alleen contracten mogen afsluiten met bedrijven die zich aantoonbaar inspannen c.q. hebben ingespannen om voldoende werknemers uit etnische minderheidsgroepen in dienst te nemen of te krijgen.»³⁴

Ten aanzien van de Wet bevordering arbeidskansen wijst de minister erop dat de door leden gesignaleerde terughoudendheid voortkomt uit de fase waarin het gesprek verkeert met de STAR. Ingaande op de opmerking van de heer Apostolou dat hij in de krant heeft gelezen dat ook de vakbeweging het kabinet te afwachtend vindt, zegt de minister dat het kabinet een verzoek om advies bij de SER zal neerleggen als blijkt dat de werkgeversorganisaties en de vakbonden niet tot een eensluidend oordeel komen.

In november 1990 komt de Stichting van de Arbeid met het plan om binnen vijf jaar (tot eind 1994) 60 000 banen te realiseren voor personen behorend tot de etnische minderheden (het convenant *Meer Werk voor Minderheden*). Daartoe worden bedrijven opgeroepen taakstellende werkplannen op te stellen waarin is aangegeven op welke wijze zij de komende periode meer personen in dienst kunnen nemen. Ter realisering van deze taakstelling pleit de stichting voor het instellen van een netwerk van functionarissen die de vraagzijde op de arbeidsmarkt moeten

³³ TK 1989–1990, 21 472, nr. 2.

³⁴ Deze motie wordt later gewijzigd en vervalt in een stemming op 14 december 2000.

ondersteunen en die kunnen fungeren als intermediair tussen ondernemingen en Arbeidsvoorziening. Bij de ondertekening van het akkoord geeft Arbeidsvoorziening aan dat 50 van deze Bedrijfsadviseurs Minderheden (BAM-ers) worden aangesteld.³⁵

In december 1990 stuurt het kabinet zijn definitieve standpunt ten aanzien van contract compliance naar de STAR.³⁶ Daarin wordt gesteld dat de STAR voorstellen heeft gepresenteerd voor maatregelen om de achterstandspositie van minderheden te bestrijden. In het licht van dit akkoord neemt het kabinet het standpunt in dat het «thans beleidsmatig overbodig (en daarmee ongewenst) moet worden geacht om contract compliance als instrument voor de bestrijding van de werkloosheid onder minderheden in te zetten».

In een brief van minister de Vries aan de Tweede Kamer³⁷ stelt hij dat een vergelijking tussen het STAR-akkoord en de kernelementen van een Wet bevordering arbeidskansen in het voordeel van de STAR-voorstellen uitvalt. «Zo onderscheiden de Stichtingsvoorstellen zich in positieve zin onder meer op het punt van de substantiële taakstelling, de grote werkings sfeer (alle arbeidsorganisaties met meer dan 10 werknemers) en de samenhang en infrastructuur waarin wordt voorzien». Bovendien kan met de uitvoering van de voorstellen op korte termijn worden aangevangen. De minister stelt vervolgens dat de adviesaanvraag aan de SER niet langer wordt gericht op de vraag of een Wet bevordering Arbeidskansen gewenst is, maar of ondersteunende wetgeving gewenst is met betrekking tot de Stichtingsvoorstellen. Op 14 januari 1991 stuurt de minister de adviesaanvraag naar de SER. Tevens wordt de SER (nogmaals) advies gevraagd over algemeen verbindendverklaring van cao's.

In maart 1992 brengt de SER advies uit.³⁸ De raad stelt dat door middel van ondersteunende wetgeving van tijdelijke aard in het kader van de Arbeidsvoorzieningswet de mogelijkheid gecreëerd zou moeten worden om, indien omstandigheden daartoe nopen, een onderneming of een groep ondernemingen te verplichten te voldoen aan een verzoek tot het aanleveren van bepaalde informatie. Naar aanleiding van dit advies dient de minister van SZW eind 1992 een voorstel Tijdelijke Wet Bevordering Arbeidsdeelname Allochtonen bij de Tweede Kamer in. Een belangrijk verschil met het SER-advies is de verplichting tot registratie van allochtone werknemers voor ondernemingen met meer dan 35 werknemers.³⁹ Een ander verschil is dat – tot grote teleurstelling van het CBA – wordt besloten dat een gewone meerderheid wordt geacht te kunnen beslissen over een besluit van het RBA om informatie in te winnen. In het SER-advies werd uitgegaan van een gekwalificeerde meerderheid.

Begin 1994 stemt de Eerste Kamer in met het initiatief-wetsvoorstel van kamerlid Rosenmöller c.s. Het parlement kiest daarmee voor verdergaande wetgeving dan door de minister van Sociale Zaken is voorgesteld in een eigen wetsontwerp. Deze wet, de WBEEA, treedt per 1 juli 1994 in werking. Alle organisaties met 35 of meer werknemers moeten jaarlijks aan de Kamer van Koophandel rapporteren hoeveel allochtonen zij in dienst hebben en welke maatregelen zij treffen om ondervertegenwoordiging van allochtonen te verminderen. De wet krijgt veel kritiek van werkgeversorganisaties die met name bezwaar hebben tegen de administratieve «rompslomp». De Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties RCO⁴⁰ reageert fel in een brief aan de STAR op 15 april 1994. De verplichtingen in de WBEEA ten aanzien van registratie, informatie en rapportage leiden tot een «toename van administratieve lasten en kosten voor ondernemingen» en leveren geen reële bijdrage aan het verbeteren

³⁵ In de loop van de jaren is de taakstelling van deze BAM'ers steeds meer gestandari-seerd. De Bedrijfsadviseurs minderheden richtten zich met name op de ondersteuning van bedrijven op het terrein van intercultureel personeelsmanagement. Inmiddels is het landelijke netwerk van deze functionarissen opgeheven; de adviseurs hebben nu als senior-adviseur bij het CWI een enigszins gewijzigde taakstelling gekregen (Klaver en Odé, 2003).

³⁶ Ministerie van SZW, Kenmerk ABA/AV/BVA/906495, dd 16 januari 1991.

³⁷ ABA/AM/SCV/MM/107/PB/90/1692, 30 November 1990.

³⁸ SER-advies: Werkgelegenheid minderheden. 20 maart 1992, nr. 92/04.

³⁹ Overigens was al eerder een initiatiefwetsvoorstel inzake informatievoorziening over en registratie van etnische herkomst bij de Tweede Kamer ingediend door de heer Rosenmöller c.s. dat verder ging dat het wetsontwerp van minister de Vries.

⁴⁰ VNO, KNOV, KNBTB, KNLC, NCW, NCOV, NCBTB.

van de werkgelegenheid onder allochtonen. Ze lijken volgens de RCO zelfs contraproductief te werken. De wet is niet te beschouwen als een ondersteuning van het STAR-akkoord, maar eerder als een meer dan volledig alternatief daarvoor. De RCO was en is van mening dat de in het STAR-akkoord neergelegde gezamenlijke visie van ondernemingsorganisaties en vakbeweging nog steeds het juiste kader biedt voor het aanpakken van het werkloosheidsprobleem onder allochtonen» (...) «Juist projecten en activiteiten die inspelen op specifiek regionale en lokale situaties bieden het meest perspectief op succes» (...) «De invoering van de WBEAA is een door de politiek gekozen lijn en wordt door de RCO in principe als afzonderlijk traject gezien naast het STAR-akkoord.»

Uit de resultaten van de tweede evaluatie van de WBEAA in 1997 komt naar voren dat er ten opzichte van de situatie een jaar eerder nauwelijks verbeteringen zijn opgetreden in de uitvoering van de wet; werkgevers zijn de wet noch beter noch slechter gaan uitvoeren. De drie onderdelen van de wet – registratie, jaarverslag en taakstellend werkplan – worden door respectievelijk 54%, 22% en 13% van de werkgevers uitgevoerd. De nadruk wordt nog steeds gelegd op de administratieve uitvoering van de wet, terwijl de actiegerichte onderdelen van de wet minder aandacht krijgen.

Per 1 januari 1998 wordt de WBEAA omgezet in een minder vergaande wet Stimulering Arbeid Minderheden (Wet Samen). Werkgevers hoeven nu niet meer aan te geven welke maatregelen zij treffen bij ondervertegenwoordiging van het aandeel allochtonen. Verder moet de rapportage worden ingeleverd bij arbeidsvoorziening.

«De Wet Samen beoogt de evenredige arbeidsdeelname van etnische minderheden in arbeidsorganisaties. Daartoe zijn bedrijven met 35 of meer werknemers verplicht om hun personeel naar herkomst te registreren. Het jaarverslag met daarin opgenomen de aantallen minderheden en het werkplan dat een overzicht geeft van gevoerd en voorgenomen beleid ter bevordering van in- en doorstroom en behoud van allochtoon personeel dient te worden gedeponeerd bij het RBA in de vestigingsregio van het bedrijf. De Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) heeft tot taak jaarlijks opgave te doen van het aantal bedrijven dat het jaarverslag heeft gedeponeerd. De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de wet en kan bij werkgevers die in gebreke blijven een onderzoek instellen» (SCP, 2003, p. 290). In paragraaf 4.5.3 wordt ingegaan op de effectiviteit van de Wet Samen.

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, is aan diverse personen gevraagd hoe zij aankijken tegen het voorstel van de WRR over contract compliance en de wet bevordering evenredige arbeidsdeelname.

Mevrouw **Mulock Houwer** (voormalig DG bij SZW) kan zich de discussie van die tijd over contract compliance nog goed herinneren:

«Er waren evenveel voor- als tegenstanders. De vraag was steeds of deze vorm van afdwingen effectief was. Dit staat los van het feit dat werkgevers überhaupt geen voorstanders zijn van dwang. In die gehele periode was hun opstelling: wij doen wel mee en u moet geloven dat wij ons best doen. Het was natuurlijk de vraag of dit instrument effectief zou zijn. Door die twijfel is er uiteindelijk niet veel van terechtgekomen.»

Ook de heer **Fernandes Mendes** (voormalig directeur DCIM) herinnert zich de discussie:

«Het kabinet was van mening dat het in principe kon, alleen was het maatwerk geweest en men vond het niet het goede tijdstip om contract compliance toe te passen. Daarmee had men de sociale partners tegen de haren in gestreken. Het kabinet meende dat de partners juist de kans moesten krijgen om hun eigen plannen te realiseren. Dat betrof niet alleen het 60 000-banenplan, maar ook het streven naar evenredigheid. Het departement van mevrouw Dales heeft de gemeenten nog wel in drie brieven meegedeeld dat contract compliance juridisch valabel en dus een optie was. Er werd op aangedrongen daar ook gebruik van te maken.»

De heer **Hofstede** geeft aan dat de vakbeweging weinig voelde voor verplichtingen ten aanzien van het aannemen van minderheden:

«Ik ken bedrijven en ook werknemers van binnenuit; mijn idee is altijd geweest dat het tot heel gekke affaires op de werkvloer zou leiden als je bedrijven dwingt om andere mensen in dienst te nemen die zij eigenlijk niet willen. In de hoorzitting heb ik de vorige keer gezegd dat mensen elkaar dan gaan pesten. Dat soort dwangmaatregelen werkt volgens mij dus niet in de Nederlandse situatie. Wij hebben daarom altijd gepleit voor wat wij «positieve discriminatie» noemden: vrijwillig, maar wel met een soort maatschappelijke dwang en een maatschappelijke verantwoording.»

De heer **De Vries** (voormalig minister van SZW) over de WBEAA:

«Eén punt was het opleggen van allerlei nieuwe administratieve verplichtingen aan bedrijven. Een ander punt was hoe het publicitair zou gaan werken en wat de effecten daarvan zouden zijn op het ondernemingsklimaat in Nederland. Immers, zulke berichten worden allemaal uitgezonden en doorgestuurd naar buitenlandse ondernemingen en moederbedrijven die overwegen in Nederland te gaan ondernemen. Als je hoofdzinset is om te proberen hier zoveel mogelijk banen van de grond te krijgen, heb je ook de instelling om te proberen zoveel mogelijk dingen te vermijden die werkgevers ertoe zouden kunnen brengen om minder banen in Nederland beschikbaar te stellen. Die punten moest je afwegen tegen het mogelijke positieve effect dat zou kunnen optreden door een feitelijke verbetering van de kansen van allochtonen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Die afweging viel voor mij dus niet zo positief uit. Om die reden gaf ik de voorkeur aan lichtere maatregelen.»

Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid

Op 14 december 1992 wordt de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) ingesteld. De commissie heeft tot taak, de minister gevraagd en ongevraagd te adviseren over de gevolgen van nieuwe beleidsrelevante wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke ontwikkelingen voor het minderhedenbeleid op middellange termijn.

Sociale vernieuwing

De in het regeerakkoord van het nieuwe kabinet-Lubbers III aangekondigde sociale vernieuwing is gericht op een integrale benadering om maatschappelijke achterstanden bij burgers die in de knel dreigen te geraken weg te werken door hun een perspectief te bieden op betaald werk. Binnen het «probleemcluster arbeid, scholing en inkomen» dient de sociale vernieuwing gericht te zijn op de ontwikkeling van integraal beleid ten behoeve van de verbetering van de arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen en andere werkzoekenden die zonder intensieve begeleiding weinig kans hebben op een betaalde baan. Het beleid bevat een stimulans voor gemeentelijke overheden om individuele trajectbemiddeling op te

zetten op basis van samenwerking tussen de betrokken instanties. Om dit mogelijk te maken, worden de diverse geldstromen gebundeld in het Fonds Sociale Vernieuwing. Daarnaast krijgt de gemeente ruimte voor aanvullende werkgelegenheid in de vorm van banenpools.

De heer **Fernandes Mendes** herinnert zich de tijd van de sociale vernieuwing en het effect daarvan op het integratiebeleid:

«Het had de invloed dat op het departement zelf en ook daarbuiten velen de mening waren toegedaan dat een minderhedenbeleid of een integratiebeleid, zoals wij het later zijn gaan noemen, niet langer nodig was. Men dacht dat de sociale vernieuwing alle aspecten van het integratiebeleid zou omvatten. Dat was een vrij sterke beleving bij verschillende departementen. Ik kan mij goed herinneren dat tijdens de discussies rondom de Tussenbalans, een vrij vergaande bezuinigingsronde van begin jaren negentig, serieus werd voorgesteld om de Directie op te heffen. Sociale vernieuwing had dus niet direct een positieve invloed op het te voeren integratiebeleid.»

Volgens de heer **Fernandes Mendes** was het sociale vernieuwingsbeleid niet meer dan een «*in een ander jasje gestoken voortzetting van het probleemcumulatiegebiedenbeleid*».

Ook de heer **Koolen** is kritisch over de relatie tussen minderhedenbeleid en de sociale vernieuwing:

«De factor gemeente is in de jaren negentig betrekkelijk teruggetreden. Ten eerste is toen het aantal medewerkers van het ministerie bij een reorganisatie aanzienlijk teruggebracht en ten tweede is de gemeentelijke coördinatie vormgegeven in de beweging Sociale Cohesie in 1991, 1992 en in het grotestedenbeleid in 1994. Beide beleidsvormen stonden niet in een organische verbinding met de coördinatie van het integratiebeleid. Zij waren apart georganiseerd. Het grotestedenbeleid was trouwens ook toevertrouwd aan een aparte bewindspersoon, los van de coördinatie van het integratiebeleid. Daardoor hebben wij naar mijn gevoel toch ook dingen gemist.»

EMO-plan

In 1990 wordt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage aangeboden over het EMO-plan en het 1000-banenplan voor Molukkers. Bij het eerste plan loopt de instroom succesvol; het 1000-banenplan verloopt minder succesvol. Eind 1990 loopt de eerste projectperiode van het EMO-plan af. De taakstelling is dan gerealiseerd. In de periode september 1987–december 1990 treden 1431 minderheden in dienst bij de rijksoverheid: de taakstelling was 1452. Onderdeel van het plan was 300 Molukkers in te laten stromen: per ultimo 1990 zijn het er 248.⁴¹

De eerste fase van het EMO-plan wordt in diverse publicaties genoemd als voorbeeld van succesvol overheidsbeleid, maar volgens de TWCM is deze conclusie gebaseerd op de kwantitatieve taakstelling die nagenoeg is gehaald. Er is niet gekeken naar de invulling van de plaatsen: 300 plaatsen zijn voor Molukkers gereserveerd, maar volgens de TWCM blijkt dat ruim 80 procent van de instroom bestaat uit Surinaamse, Antilliaanse of Molukse afkomst, terwijl hun aandeel in de allochtone beroepsbevolking 40 procent is. Voor de andere groepen heeft het beleidsplan niet of nauwelijks effect gesorteerd. Bovendien zijn de verschillen tussen departementen groot: een aantal departementen heeft de taakstelling niet gehaald (TWCM, 1993–4, p. 31).

⁴¹ TK 1991–1992, 22 314, nr. 2.

Per 1 januari 1991 is het tweede EMO-plan gestart, voor de periode 1991–tot en met 1995.

De tweede fase heeft als doelstelling het verhogen van het aandeel van minderheden in het personeelsbestand van 3 tot 5%. Dat betekent een netto-instroom van 2500 leden in de periode 1991–1995.⁴² Bijzondere aandacht krijgt de werving van Turken en Marokkanen.

In 1993 is 50% gerealiseerd. Volgens planning had 60% gerealiseerd moeten zijn, dus er is sprake van een achterstand.⁴³ Vanaf 1994 wordt geen registratie meer bijgehouden als gevolg van de inwerkingtreding van de WBEAA per 1 juli 1994. Er kan dus niet worden gemeld wat het resultaat in 1994 is. Er verschijnen ook geen rapportages meer over EMO-2.

1000 banenplan

Op 15 juni 1992 wordt de eindrapportage over het 1000-banenplan aan de Kamer aangeboden. Er zijn 1200 werkloze Molukkers ingestroomd. Het plan is een succes geweest, maar het plan om 300 Molukkers aan te stellen bij de rijksoverheid is niet geheel gelukt. Van de 300 waren er per 1 april 1992 280 in dienst. Er wordt een aanvullende opdracht verleend om het restant te realiseren. Het CBA neemt de financiering op zich van de bemiddeling van nog eens bijna 340 werkloze Molukkers.⁴⁴

In de nota Minderhedenbeleid 1994⁴⁵ wordt vermeld dat «De succesvolle uitvoering van het 1000-banenplan Molukkers, dat de werkloosheid onder deze groep aanzienlijk terugbracht, is wellicht het meest aansprekende voorbeeld van een positief actiebeleid.» (p. 13). De TWCM denkt daar heel anders over: de taakstelling wordt wel gehaald, maar een aantal geplaatste personen voldoet niet aan de criteria. Volgens de TWCM wordt ook dit project dus ten onrechte als succesvol aangehaald (TWCM, 1993–4, p. 34–36).

STAR-akkoord

Uit de interimevaluatie van het STAR-akkoord (60 000 banen) van 1992 blijkt dat slechts 10% van de bedrijven bereid is zich actief dan wel passief in te spannen om de taakstelling te halen (Koolen, p. 103). Ook in 1994 wordt het Stichtingsakkoord nog steeds onvoldoende uitgevoerd. In 1995 wordt het akkoord met een jaar verlengd omdat nog niet aan de taakstelling is voldaan. Nog voor het einde van het verlengde akkoord komt de STAR in 1996 met een nieuw plan, met een looptijd van vier jaar. In 2001 wordt wederom een nieuw plan neergelegd (zie verder paragraaf 4.5.3).

Grotestedenbeleid

In de grote steden is het werkloosheidspercentage tweemaal zo hoog als het landelijke gemiddelde. Met betrekking tot de werklozen van Turkse en Marokkaanse afkomst zijn de verschillen nog veel groter: in Amsterdam en Rotterdam is de werkloosheid onder deze groepen 40 tot 50 procent. Het gaat vooral om laaggeschoolden die in mindere mate profiteren van de opkomende arbeidsmarkt van de dienstensector. Bij personen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst toont de werkloosheid een dalende tendens (Koolen, 2003, p. 113).

In de eerste periode (1994–1998) is het grotestedenbeleid georganiseerd rond vijf centrale thema's in het stedelijk beleid: werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. Doelstelling is een substantiële vermindering van de (langdurige) werkloosheid, in het bijzonder in achterstandswijken en onder kansarme groepen.

⁴² TK 1990–1991, 21 971, nrs. 1–2, p. 17.

⁴³ TK 1994–1995, 23 901, nrs. 1–2.

⁴⁴ TK 1992–1993, 22 809, nrs. 1–2, p. 33.

⁴⁵ TK 1993–1994, 23 409, nrs. 1–2.

Uit het Jaarboek Grotestedenbeleid 1999 blijkt dat de werkloosheid in de achterstandswijken voor het overgrote deel sneller daalt dan de werkloosheid in de gehele stad. In de grote steden is de werkloosheid onder etnische minderheden echter nog steeds hoger dan de werkloosheid onder autochtonen. Voor het eerst noteert het Jaarboek echter wel een trendomkeer: de werkloosheid onder allochtonen is ten opzichte van de vorige waarnemingen met 3 procentpunt gedaald. Hoewel deze daling fors kan worden genoemd, neemt het aandeel van allochtonen in de werkloosheid zelfs toe. Deze ontwikkeling wordt verklaard door de vertraging van de teruggang in de werkloosheid onder allochtonen ten opzichte van de werkloosheid onder autochtonen.

Een belangrijke wijziging van het beleid is dat het grotestedenbeleid in de periode 1999–2002 niet meer zoals voorheen georganiseerd wordt rond centrale thema's, maar rond drie pijlers: het streven naar een adequate fysieke, economische en sociale infrastructuur in de steden. Bij de eerste pijler (Werk en economie) zijn twee thema's dominant: enerzijds het versterken van de economische vitaliteit van de stad en van de stedelijke aandachtswijken in het bijzonder, anderzijds het aanpakken van langdurige werkloosheid. Van belang hierbij is zowel het aantrekken en stimuleren van kansrijke economische sectoren in de steden (ICT, financiële dienstverlening, toerisme) als het bevorderen van laagwaardige werkgelegenheid voor mensen met een geringe opleiding. Ook het beleid van scholing en activering en de nieuwe sluitende aanpak voor nieuwe werklozen valt onder deze pijler van het GSB. De sluitende aanpak beoogt langdurige werkloosheid te voorkomen door aan alle nieuwe werklozen die niet zelf aan het werk kunnen komen binnen 12 maanden van werkloosheid een arbeidsmarktgericht aanbod te doen. Daarmee krijgt het arbeidsmarktbeleid een preventief karakter en kan langdurige werkloosheid worden voorkomen.

SPAG-projecten (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen)

Vanaf 1994 financiert het ministerie van Sociale Zaken stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren. Negen (deel)gemeenten ontvangen subsidie gedurende de looptijd van drie jaar. Vanaf 1998 zijn vergelijkbare projecten gesubsidieerd, gericht op Turkse en Marokkaanse jongeren, eveneens met een looptijd van drie jaar. De doelstelling van de projecten is (Klaver en Odé, 2003):

- verbetering van de aansluiting van etnische minderheden op reguliere scholings- en arbeidsvoorzieningsmaatregelen;
- bevordering van de doorstroom van jongeren naar (gesubsidieerd) werk en de vergroting van het bereik van het reguliere (gemeentelijke) instrumentarium;
- het bewerkstelligen dat reguliere instellingen specifieke aandacht aan etnische minderheden besteden;
- de implementatie van succesvolle ervaringen van stimuleringsprojecten in het reguliere activeringsbeleid. De projecten richten zich vooral op minderheden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Tevens hebben de SPAG-projecten expliciet als doelstelling dat er uitstralingseffecten van uitgaan naar de reguliere instellingen en hun beleid.

Uit een evaluatie van de stimuleringsprojecten voor Antillianen en Arubanen (Klaver, 2001) blijkt dat tweederde van de projecten die in de periode 1994–1998 zijn gestart, niet in staat is gebleken om in een periode van drie jaar tot implementatie te komen (ministerie van BZK, 2002).

Uit de evaluatie van de projecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren (Bouwmeester, J. e.a., 2001) blijkt dat de projecten tot een zichtbare verbetering van de arbeidsmarktkansen lijken te leiden, dat reguliere instellingen als arbeidsbureau, sociale dienst en WIW-organisaties beter bekend zijn geraakt met Turkse en Marokkaanse jongeren en dat de doelstelling dat de aanpak in 2001 geïmplementeerd diende te zijn in het reguliere activeringsbeleid van de gemeente in de meeste gevallen niet is gerealiseerd (ministerie van BZK, 2002).

Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt

Medio 1998 stellen de minister van SZW en de minister voor GSI de *Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt* in. De Taskforce heeft als opdracht de verantwoordelijke partijen in de uitvoering te activeren en dit nieuwe offensief te promoten bij bedrijfstakken en bedrijven. In het najaar van 1998 organiseert de Taskforce zes regionale bijeenkomsten voor ondernemers met workshops, informatiestands en plenaire debatten. Doel van deze bijeenkomsten is werkgevers te informeren over en te betrekken bij een meer minderhedenvriendelijk personeelsbeleid. Als follow-up hiervan brengt de Taskforce in april 1999 de brochure *Breng kleur in uw zaak*; deze brochure wordt naar alle Wet Samen-plichtige bedrijven in Nederland gestuurd. De Taskforce is volgens afspraak begin 2000 opgeheven.

Beleidskaders Zorgsector en Welzijn en Jeugdhulpverlening

In 1999 worden de meerjarige beleidskaders Arbeidsmarktbeleid Zorgsector en Arbeidsmarktbeleid Welzijn en Jeugdhulpverlening afgesloten (respectievelijk in juni en oktober). Doelstelling van de beleidskaders is een werkwijze vast te leggen waarop de convenantpartijen in de periode 2000–2004 (gezamenlijk) arbeidsmarktbeleid in de zorgsectoren voeren. Dit gebeurt in de vorm van de door de partijen vastgestelde en in de beleidskaders beschreven ontwikkelingen, knelpunten, doelstellingen en oplossingsrichtingen. De partijen komen overeen dat de vaststelling en uitvoering van concrete projecten en/of maatregelen plaatsvindt aan de hand van jaarlijks op te stellen beleidsplannen. In beide convenanten wordt nadrukkelijk aandacht aan etnische minderheden geschonken.

4.3.5 De jaren 2000–2003

Ontwikkeling werkgelegenheid

Vanaf het eind van de jaren negentig groeit de economie en daalt de werkloosheid. Vanaf 2000 tot 2002 is jaarlijks 3 procent van de autochtonen werkloos (CBS, 2003). In 2000 is 11% van de niet-westerse allochtonen werkloos; in 2001 9% en in 2002 10%. De werkloosheid onder Marokkanen is hoger dan onder de andere drie grote groepen: 13% in 2000 en 10% in 2001 en 2002. De werkloosheid onder Arubanen en Antillianen is van de vier groepen het laagst: 8% in 2000 en in 2001, en 10% in 2002 (CBS, 2003, p. 138).

De toenemende etnische segregatie, de achterstand van minderheden in het onderwijs en in mindere mate op de arbeidsmarkt leiden volgens Paul Scheffer tot een multicultureel drama (gepubliceerd in de NRC van 29 januari 2000).

Algemene beleidsnota's en adviezen

Eind 1999 vraagt de minister van SZW mede namens de minister voor Grotesteden- en Integratiebeleid, advies aan de SER over de intensivering van het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden. In de adviesaan-

vrage constateert het kabinet dat de werkloosheid onder minderheden nog steeds viermaal zo hoog is als onder de autochtone bevolkingsgroep. Het kabinet neemt zich voor op relatief korte termijn te komen tot een halvering van het werkloosheidsverschil tussen minderheden en autochtonen. Dat komt neer op 35 000 extra banen voor minderheden voor eind 2002. In de adviesaanvraag wordt de vraag gesteld of het huidige instrumentarium nog wel toereikend is om de werkgelegenheid van minderheden te bevorderen en zo dit niet het geval is, welke alternatieven voorhanden zijn.

In het SER-advies *Kansen geven, kansen nemen, bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, (SER Advies 00/03) stelt de raad dat hij het algemene arbeidsmarktinstrumentarium toereikend acht om het leeuwendeel van alle werkzoekenden op korte of wat langere termijn aan een baan te helpen. Over de vraag of het beleid tot nu toe voor minderheden succesvol is geweest, valt in zijn algemeenheid weinig te zeggen. In de eerste plaats is de beschikbare informatie niet toereikend. In de tweede plaats heeft de raad sterk de indruk dat de bestaande mogelijkheden nog onvoldoende worden benut. «Verbetering van de samenwerking gericht op duidelijke reïntegratiedoelstellingen is een eerste vereiste» (samenvatting p. 12). Volgens de raad kunnen best practices van reïntegratietrajecten dienen als indicatie van de eisen die aan dergelijke trajecten worden gesteld.

Daarnaast acht de raad een extra impuls aan de startkwalificatietrajecten noodzakelijk, speciaal voor de doelgroep die niet via het regulier secundair beroepsonderwijs tot dit kwalificatieniveau kan worden gebracht. Daarnaast dient aandacht besteed te worden aan scholing voor werkenden, versterking van het sectorbeleid van Arbeidsvoorziening en het zoeken naar nieuwe manieren om wervingskanalen van werkgevers en zoekkanalen van minderheden beter op elkaar te laten aansluiten. De rol van de ondernemingen is van doorslaggevende betekenis voor een op minderheden gericht arbeidsmarktbeleid. De raad dringt aan op het ontwikkelen van intercultureel personeelsbeleid en management. Tot slot meldt de raad dat de Wet Samen heeft bijgedragen aan de bewustwording van de problematiek en dat continuering tot 2003 zin heeft.

Op 28 juni 2001 komt het kabinet met het *Plan van aanpak etnische minderheden 2000–2003*.⁴⁶ Geconstateerd wordt dat de werkloosheid een aanhoudende daling te zien heeft gegeven en dat ook de positie van etnische minderheden is verbeterd. «Uit de eerste resultaten – over het jaar 1999 – blijkt een afname van de werkloosheid onder etnische minderheden van 16 naar 14 procent. Om de halveringsdoelstelling in 2002 te behalen zal er de komende jaren toch nog veel moeten gebeuren. Daarbij is een extra inspanning van alle betrokken partijen (...) noodzakelijk» (p. 6).

Naast de algemene middelen van het arbeidsmarktbeleid wordt specifiek ingezet op de volgende instrumenten (Koolen, 2003, p. 147):

- de Wet Samen: de wet wordt verlengd tot en met 2003;
- Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt;
- beleid ter voorkoming en bestrijding van discriminatie;
- grotestedenbeleid: in convenanten vast te leggen streefcijfers voor de deelnemende gemeenten;
- een op resultaat gericht convenant van Rijk, MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening met een eigen servicepunt;
- afspraken met thans 20 (en tot 100 uit te breiden) grote bedrijven. Voor de bedrijven komt er een projectorganisatie «Ruim baan»;

⁴⁶ TK 1990–1991, 21 971, nrs 1–2, p. 14.

- maatregelen van het Rijk als werkgever: verhoogde taakstellingen per ministerie, een quotum van minstens 10% van het trainee-programma en bij elk ministerie een portefeuillehouder minderheden;
- uitbreiding van de projecten «Krachtig ondernemen met minderheden»;
- verspreiding van best practices met het oog op het tegengaan van voortijdige schooluitval;
- speciale inzet van Arbeidsvoorziening voor specifieke deelgroepen: vluchtelingen, inburgeraars, vrouwen, jongeren.

Eind september 2001 stuurt de WRR zijn rapport *Nederland als immigratiesamenleving* aan het kabinet. Ten aanzien van de participatie van migranten op de arbeidsmarkt stelt de WRR vast dat het nettoprofiel van de totale immigratie voor een economie als de Nederlandse onder de huidige omstandigheden klein is, zoniet verwaarloosbaar, en dat immigratie grote gevolgen kan hebben voor de inkomensverdeling in een land (WRR, 2001, p. 100). Volgens de WRR is met name de tweede conclusie de reden waarom (laaggeschoolde) werknemers en vakbonden «niet staan te juichen als werkgevers (laaggeschoolde) buitenlandse werknemers inschakelen. Sommige economen stappen in de praktijk nogal gemakkelijk over dit laatste bezwaar heen. Slechts in het geval dat Nederland een selectieve immigratiepolitiek zou voeren, waarbij uitsluitend hoogopgeleide werknemers uit landen met een gelijkwaardig opleidingssysteem het land binnenkomen, kan immigratie een relatief hoge welvaartswinst voor Nederland betekenen» (p. 106).

Wat betreft de participatie van allochtonen meldt de WRR dat de werkloosheid onder de totale groep van allochtonen in 1999 vier keer zo hoog is als onder autochtone werknemers (p. 118). In 1998 was in Nederland de kans op werkloosheid voor een allochtoon ruim drie keer hoger dan voor een autochtoon. «Hiermee was Nederland het «slechtst» presterende land van Europa, terwijl deze discrepantie geen wet van Meden en Perzen is voor landen met een hoge immigratiestroom» (p. 121).

De WRR stelt dat het gevoerde achterstandsbeleid «het kostbaarste en het minst succesvolle» is (p. 174). «Op het terrein van evenredige participatie bijvoorbeeld is de nagestreefde evenredige participatie nog steeds een ver verwijderd ideaal en tegelijk (...) weinig realistisch». In eerste instantie worden de herstructurering van de industrie en het wegvallen van de vraag naar laaggeschoolde arbeid in het algemeen als voornaamste oorzaken van achterstand gezien. Het voor de hand liggende middel scholing bleek echter onvoldoende te werken. Deze acties aan de aanbodzijde werden vervolgens aangevuld met pogingen de vraagkant te beïnvloeden: de voorzichtige Wet BEAA en de nog bescheidener Wet Samen, de vaststelling van de streefcijfers voor de overheid en afspraken tussen sociale partners op centraal niveau. Pas toen de conjunctuur sterk aantrok, zijn de allochtone participatiecijfers verbeterd. De achterstand op het autochtone deel van de bevolking is evenwel ongeveer gelijk gebleven» (p. 174).

Met betrekking tot de stelling dat evenredige participatie weinig realistisch is, stelt de WRR dat, als dit de hoofddoelstelling van het beleid is, het lijkt alsof het onmogelijke wordt nagestreefd: alleen al doordat minderheids-groepen nog voortdurend worden aangevuld door nieuwkomers met achterstanden, zullen in de voorzienbare toekomst verschillen blijven bestaan» (p. 176). «Als men evenwel kijkt naar bijvoorbeeld de cijfers op het gebied van de arbeidsparticipatie bij de grootste groepen, dan stijgt deze de laatste jaren sneller dan bij de autochtone bevolking. Maar is dit een succes van het overheidsbeleid of gaat het vooral om het gevolg van

de aantrekkelijke conjunctuur die minder effect kán hebben op de toch al relatief hoge participatie van die laatste groep?»

Volgens de raad gaat de algemene stelling op dat naarmate effecten en effectiviteit van beleidsmaatregelen onduidelijker zijn, de druk toeneemt om, als geformuleerde doelstellingen niet worden gehaald, met nieuw beleid te komen, in plaats van zich erop te richten de uitvoering van het bestaande te verbeteren.» Dat betekent volgens de raad echter niet dat nu achterover geleund kan worden. Het rapport bevat echter geen concrete voorstellen voor arbeidsmarktbeleid van de overheid.

Op 18 januari 2002 stuurt het kabinet de nota *Integratie in het perspectief van immigratie*⁴⁷ naar de Kamer. Daarin stelt het dat Nederland de facto een immigratieland is. Nederland handhaaft zijn restrictieve toelatingsbeleid. «De procentuele werkloosheid onder etnische minderheden is in 2000 nog altijd ongeveer drie keer zo hoog als de werkloosheid onder autochtonen.» Verdere verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden blijft dan ook nodig. Ten aanzien van de bevordering van de arbeidsmarktparticipatie stelt het kabinet de volgende beleidsplannen voor (p. 5, 6):

- voorzetting van de convenanten met werkgeversorganisaties;
- verbetering van de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen, ook die van hoger opgeleiden;
- met de G4 en de G26 concrete afspraken maken over evenredige deelname van etnische minderheden aan de sluitende keten van reïntegratie, evenredige uitstroom uit de ABW, bevorderen van duale trajecten en voorkomen van uitval uit de inburgering als gevolg van werk;
- bevorderen en ondersteunen van multicultureel personeelsbeleid en de in- en doorstroom van etnische minderheden (onder meer via toezicht op de naleving van de Wet Samen en middels het sluiten van convenanten met grote ondernemingen);
- onderzoeken van de (on)wenselijkheid van registratie van de derde generatie met betrekking tot demografie, onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie.

In het debat dat de Kamer naar aanleiding van de nota *Integratie in het perspectief van immigratie* op 22 mei 2002 heeft gevoerd⁴⁸ wordt vooral veel aandacht besteed aan de inburgeringsprocedures en het belang van maatwerk daarbij, evenals aan de voorstellen om immigratie door gezinsvorming te beperken.

In een brief van de staatssecretaris van SZW van 26 september 2003 wordt aangegeven dat het kabinet de arbeidsparticipatie van etnische minderheden wil verhogen van 50% in 2001 tot 54% in 2005.⁴⁹ «Het kabinet is zich terdege bewust van het feit dat de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden nog steeds zorgelijk is. Hoewel sinds 1995 sprake is geweest van een flinke verbetering, is de werkloosheid onder deze doelgroep in 2002 met 10% nog steeds driemaal zo hoog als die onder autochtonen. Veel allochtonen werken in lage en/of flexfuncties, hun doorstroming in bedrijven laat te wensen over».

Volgens het kabinet blijkt uit de monitor van het Raamconvenant Grote Ondernemingen en de evaluatie van de .KOM-projecten dat de activiteiten van de rijksoverheid een stimulerend effect hebben op de investeringen van werkgevers in een multicultureel personeelsbeleid.

Het MKB-minderhedenconvenant is dankzij een daadkrachtige, praktische en vraaggerichte aanpak (tegen de achtergrond van een krappe arbeidsmarkt) een succes: meer dan 60 000 allochtonen zijn aan werk gekomen. De waardering van werkgevers voor deze drie instrumenten is uitgespro-

⁴⁷ TK 2001–2002, 28 198, nr. 2.

⁴⁸ TK 28 198, nr. 5.

⁴⁹ TK 2003–2004, 27 223, nr. 48.

ken positief. Op basis van het evaluatieonderzoek naar de Wet Samen ziet het kabinet geen aanleiding de wet na 1 januari 2004 te continueren. In plaats daarvan worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- het stimuleren van registratie t.a.v. etniciteit, sekse en leeftijd door werkgevers, o.a. via afspraken met de Stichting van de Arbeid, afspraken met brancheorganisaties en het bevorderen van afspraken hierover in cao's;
- het oprichten van een Landelijk Centrum Diversiteitsmanagement (LCD): een klein kernteam van deskundigen dat werkgevers informeert en adviseert, bedrijven met elkaar in contact brengt en «goede voorbeelden» verspreidt;
- het oprichten van een ambassadeursnetwerk van werkgevers, zowel uit grote bedrijven als uit het MKB; de leden van dit netwerk maken onderling resultaatgerichte afspraken over het nemen van initiatieven in hun eigen achterban, hun bedrijf, branche- of regionaal netwerk;
- het afsluiten van convenanten met branches om diversiteitsmanagement te stimuleren; hierbij worden onder meer de ervaringen van RGO, MKB-minderhedenconvenant en .KOM-projecten benut.

Arbeidsmarktbeleid in de jaren vanaf 2000

Vanaf het jaar 2000 worden diverse arbeidsmarktmaatregelen getroffen en worden maatregelen die al eerder zijn ingezet, gecontinueerd. Hieronder volgt een kort overzicht. In de rapportage minderheden 2003 van het SCP wordt daar uitvoerig op ingegaan. De tekst hieronder is aan dit rapport ontleend.

.KOM»-project

«In 2000 start het project Krachtig Ondernemen met Minderheden met drie branches in drie regio's (horeca, beveiliging en transport). Het wordt in 2001 uitgebreid met andere regio's en branches (bouw, schoonmaak). De doelstellingen verschillen per project en zijn in principe gericht op instroom, doorstroom en uitstroom. Kenmerkend voor het project is de branchegerichte aanpak. Het is een initiatief van de branches zelf, daartoe uitgedaagd door aanbevelingen van de Taskforce minderheden en arbeidsmarkt. Het .KOM-project is in februari 2003 afgesloten. Naar de resultaten is geen extern evaluatieonderzoek verricht maar het SCP schrijft het volgende: «De kracht van dit project zit niet in de enorme aantallen minderheden die via dit project aan het werk zijn geholpen. Wat aanspreekt is de praktische aanpak, die voortvloeit uit de specifieke wensen en behoeften van een branche. Een krachtiger aangrijpingspunt voor op minderheden gericht personeelsbeleid is er niet. En vaak zijn het dan de kleine dingen die ertoe doen, zoals het bespreekbaar maken van cultuurverschillen en kleine aanpassingen in de werving en selectie. Het lijkt er op dat het .KOM-project een keur van dergelijke initiatieven heeft opgeleverd» (SCP, 2003, p. 289).

MKB-convenant

«In april 2000 ondertekenen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Grotesteden- en Integratiebeleid, MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening het convenant inzake instroom van etnische minderheden in het middenen kleinbedrijf, dat inmiddels als het MKB-convenant te boek staat. Doel is dat in één jaar tijd werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf 30 000 vacatures zouden aanmelden bij Arbeidsvoorziening die bij voorkeur zouden worden vervuld door etnische minderheden.

Arbeidsvoorziening zal in elk geval 20 000 minderheden op deze vacatures plaatsen. Van de plaatsingen moet ten minste 50% duurzaam zijn, dat wil

zeggen voor een periode van minimaal zes maanden. Het betreft direct bemiddelbare, dat wil zeggen fase-1-cliënten. Een deel van de bemiddeling is door Arbeidsvoorziening/CWI uitbesteed aan uitzendorganisaties.

Het convenant is tweemaal verlengd en heeft uiteindelijk gelopen tot eind 2002. In dat laatste jaar is het streven dat het CWI 23 000 direct bemiddelbare minderheden plaatst, zij het niet noodzakelijkerwijs op MKB-vacatures, en dat 20 000 MKB-vacatures worden vervuld, zij het niet noodzakelijkerwijs door werkzoekenden uit de minderheden.

Het MKB-convenant geldt inmiddels als hét succesnummer in het beleid om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren. In totaal zijn in de projectperiode (april 2000–31 december 2002) ruim 78 000 vacatures gemeld. Ruim 70 000 werkzoekenden zijn in het kader van het project aan het werk geholpen, van wie er bijna 62 000 tot de etnische minderheden behoren (bron: *www.minszw.nl*). Dit zijn gigantische aantallen. Daarbij kan het overigens geen kwaad om een en ander in perspectief te blijven zien. In de periode 2000–2002 is volgens het CBS het aantal werkende minderheden (hier geïndiceerd als niet-westerse allochtonen) met 77 000 gestegen. Ook wanneer we rekening houden met het feit dat het hier om saldogegevens gaat, dat er definitieverschillen zijn (het convenant gaat uit van de definitie van de Wet Samen) en dat de periode niet volledig overlapt (convenant startte in april 2000), is het verschil tussen het aantal via het convenant bemiddelde etnische minderheden en de stijging van de nettoparticipatie van minderheden wel erg gering. Het is ondenkbaar dat van de 77 000 minderheden die in deze periode extra aan de slag zijn geraakt, er 62 000 via het convenant zijn bemiddeld. Lang niet al deze 77 000 minderheden behoorden tot de ingeschreven niet-werkende werkzoekenden in fase 1. Er moet dus iets anders aan de hand zijn. Het meest waarschijnlijk is dat een deel van de in het kader van het convenant bemiddelde minderheden al werk had of zeer kortdurend werkloos was, waardoor het aantal werkende minderheden niet is toegenomen. Tevens is het voorstelbaar dat minderheden meerdere keren in het kader van het convenant zijn bemiddeld. Na plaatsing is een behoorlijk aandeel vrij snel van werkgever veranderd of werkloos geraakt.» (SCP, 2003, p. 281).

«In het convenant is vastgelegd dat de plaatsingen ten minste voor 50% duurzaam moeten zijn, dat wil zeggen voor een periode van zes maanden. Uit onderzoek blijkt dat 57% van de minderheden zes maanden voor plaatsing nog gewoon aan het werk is, twee maanden voor plaatsing geldt dit nog voor maar liefst 41% van de minderheden. Veel van de geplaatste deelnemers zijn dus maar kort werkloos geweest. Aannemelijk is dat een groot deel van de deelnemers gewoon een baan had voordat ze via het convenant geplaatst werden (in een andere baan). Van de geplaatste deelnemers is na zes maanden maar liefst 36% weer zonder werk. Van de werkenden is ongeveer de helft al weer van werkgever veranderd. Deze situatie is na twaalf maanden nagenoeg niet veranderd. Volgens het beleid is met deze bevindingen de doelstelling van duurzame plaatsing gerealiseerd.» (p. 283).

Volgens het SCP valt het oordeel over het minderhedenconvenant gunstig uit. «Er is veel in beweging gebracht. Alleen al het feit dat de overheid, na zoveel jaren van vooruitschuiven en van papieren beleid eindelijk participeert in een concreet project om de werkloosheid van minderheden terug te dringen, is het vermelden waard. Een andere verdienste is dat de werkwijze van Arbeidsvoorziening/CWI is opgeschud en dat ten langen leste werk is gemaakt van een actieve benadering en bemiddeling van werklozen uit de minderheden. Daarmee is gestalte gegeven aan het

minderhedenbeleid dat deze organisatie op papier al jaren voerde, maar waarvan de resultaten te wensen overlieten. Tevens heeft het convenant een belangrijke bijdrage geleverd aan het openbreken van het midden- en kleinbedrijf, waar tot voor kort naar verhouding weinig minderheden werkten.» (p. 284).

Het SCP heeft ook kritiek op de regeling. «Het is totstandgekomen in een periode van hoogconjunctuur en afgerond juist op het moment dat de krapte op de arbeidsmarkt over haar hoogtepunt heen was. In feite is het procyclisch beleid geweest. In de jaren daarvoor, toen de werkloosheid onder minderheden een stuk hoger lag, is er bij herhaling een beroep gedaan op werkgevers om soortgelijke initiatieven te nemen. Dat was, zo luidde de redenering van de werkgevers, echter nergens voor nodig, want werkgevers selecteren uitsluitend op grond van capaciteiten, zonder onderscheid te maken naar etniciteit. Overheidsingrijpen was onnodig en doorkruiste de autonomie van werkgevers.» (p. 285).

Volgens het SCP was het beter geweest als het convenant was gecontinueerd. «Vanwege de sputterende economie wordt het voor grotere delen van het allochtone arbeidsaanbod steeds moeilijker om werk te vinden. Juist dan heeft een aanpak zoals die van het convenant een duidelijke meerwaarde, aangezien in een ruimere arbeidsmarkt vooral de kansen van kwetsbare groepen zoals minderheden verslechteren. Doorzetting van de convenantaanpak zou dan waarschijnlijk tot minder spectaculaire aantallen bemiddelingen leiden – het aantal vacatures is immers lager dan voorheen –, maar de banen zouden wel meer dan in de afgelopen jaren ten goede komen aan minderheden die niet op eigen kracht werk kunnen vinden (p. 286).

Raamconvenant grote ondernemingen

«Ook het Raamconvenant grote ondernemingen (RGO) is ontstaan als gevolg van aanbevelingen van de Taskforce minderheden en arbeidsmarkt. Ministers moeten hun positie gebruiken om topfunctionarissen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid op het terrein van het vertegenwoordigen van minderheden in hun organisatie. In juni 2000 zijn in het kader van de RGO met 14 bedrijven convenanten afgesloten. De laatste ondertekening met bedrijven vond plaats op 27 maart 2002. Op dat moment zijn 110 bedrijven bij het convenant betrokken (bron: www.rbvm.nl), waarmee de doelstelling om met 100 bedrijven een dergelijk convenant af te sluiten is gerealiseerd. Onlangs is duidelijk geworden dat 79 van de 110 bedrijven hebben besloten om het convenant tot eind juni 2004 te verlengen.

Ten behoeve van het RGO is de projectorganisatie Ruim Baan voor Minderheden in het leven geroepen, die is ondergebracht bij het ministerie van SZW. Deze projectorganisatie onderhoudt onder meer de contacten met bedrijven, die op hun beurt bij deze organisatie terecht kunnen voor vragen en advies.» (SCP, 2003, p. 286)

De afspraken die in de convenanten worden gemaakt hebben betrekking op:

- de doelstelling om een bepaald aantal minderheden aan te nemen;
- het leveren van extra inspanningen om minderheden te werven;
- training van het personeel op het terrein van multicultureel personeelsbeleid en management;
- bevorderen van de doorstroom;
- aanbieden van scholingsmogelijkheden;
- aandacht voor de betekenis van cultuurverschillen.

«Uit onderzoek onder deelnemende bedrijven blijkt dat de geïnterviewden van mening zijn dat het convenant aansluit op veranderingen die binnen het bedrijf al langer aan de gang zijn, maar dat niet duidelijk is welke effecten het convenant op bedrijfsniveau heeft gehad. Hoewel ongeveer 40% van de ondervraagden verbeteringen ziet in de positie van minderheden, schrijft slechts een klein deel van de bedrijven deze verbeteringen (mede) toe aan de gemaakte afspraken. Het overgrote deel is van mening dat het RGO vooral bijdraagt aan bewustwording, onder meer blijkend uit grotere aandacht voor en inzicht in de positie van minderheden en betrokkenheid van de top van de organisatie.» (p. 287).

Volgens het SCP is het de vraag of het RGO wel zoveel initiatieven heeft gegenereerd. «De evaluatiestudie laat zien dat het RGO voor een belangrijk deel van de bedrijven bestaande praktijken bekrachtigt, en dat van nieuwe beleidsinitiatieven nauwelijks sprake is.»

In april 2003 stelde de minister van SZW de Tweede Kamer via een brief in kennis van de verdere voortgang van het RGO in 2002» (p. 288).

«Een van de conclusies is dat het RGO de ontwikkeling van multicultureel personeelsbeleid versnelt, of versterkt, of dat het convenant voorwaarden heeft gecreëerd waarmee op termijn de ontwikkeling van beleid wordt versneld». «De economische teruggang doet zich inmiddels bij de RGO-bedrijven goed voelen. Naar de deelnemende bedrijven is een aanbeveling uitgegaan voor een gedragslijn wanneer instroom van nieuwe medewerkers niet aan de orde is. Bedrijven kunnen dan het accent leggen op onder meer de doorstroming van allochtone medewerkers, evenredigheid bij ontslag en scholing van lijn- en personeelsfunctionarissen op het terrein van multicultureel beleid. Het projectbureau Ruim Baan blijft actief tot eind juni 2004 en zal zich in deze periode vooral richten op de organisatie van bijeenkomsten van de RGO-bedrijven alsook het weg nemen van gesignaleerde knelpunten tussen gemeenten, uitvoeringsinstellingen (CWI, UWV) en de ROC's. Waar deze knelpunten betrekking op hebben, vermeldt de brief niet (SCP, 2003, p. 288).

SPAG-projecten

Eind mei 2000 wordt door het kabinet, naar aanleiding van de motie-Melkert op 20 april 2000⁵⁰ besloten om de SPAG-projecten te continueren tot 1 mei 2004. De leeftijdsgrenzen zijn inmiddels bijgesteld: «was tot 1 mei 2001 de SPAG primair bedoeld voor jongeren (tot 30 jaar), de projecten die op dit moment in het kader van de SPAG worden uitgevoerd staan ook open voor personen ouder dan 30. Doelgroepen zijn etnische minderheden van 16–18 jaar die voortijdig het onderwijs hebben verlaten, minderheden met een uitkering in de leeftijd van 18–64 jaar, minderheden tussen de 40 en 65 jaar met een WAO-uitkering, niet-uitkeringsgerechtigde allochtone vrouwen en personen zonder middelen van bestaan.» (SCP, 2003, 273) Ten tijde van het schrijven van dit rapport is nog niet bekend of de projecten in 2004 worden beëindigd.

In het SCP-rapport wordt over de SPAG-projecten het volgende vermeld: «Over het verloop van de SPAG na 2001 is geen (openbaar) evaluatieonderzoek beschikbaar, de eindevaluatie wordt in 2004 verwacht. Over deze projectperiode (2001–2004) zijn momenteel uitsluitend gegevens beschikbaar over de in- en doorstroom van deelnemers in de periode mei 2001–1 oktober 2002. In totaal zijn in die periode ruim 3800 deelnemers ingestroomd, van wie ruim 1100 zijn doorgestroomd uit de oude projectperiode. In oktober 2002 is 25% van de deelnemers uitgestroomd naar werk, scholing of sociale activering, is 12% voortijdig uitgevallen en is 63% nog steeds deelnemer.» (p. 276).

⁵⁰ TK 1999–2000, 27 083, nr. 5.

«Het evaluatieonderzoek naar de stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren laat overeenkomsten zien met de projecten voor Antillianen, maar ook verschillen. De Turkse en Marokkaanse deelnemers kenmerken zich, net als de Antillianen, door een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook onder hen zijn veel lager opgeleiden, waaronder nogal wat drop-outs. Het grootste deel van de jongeren zit in fase 3 of 4. In de periode 1998–2001 zijn iets meer dan 2500 Turkse en Marokkaanse jongeren ingestroomd.» (p. 276).

Net als bij de Antilliaanse projecten is het de bedoeling dat de aanpak in het reguliere beleid wordt opgenomen. Daar is echter ook bij de Turkse/ Marokkaanse projecten nauwelijks sprake van. Mede doordat gedurende de looptijd van het project duidelijk werd dat de subsidie verlengd zou worden tot 2004, is de aandacht hiervoor verslapt. Volgens het evaluatieonderzoek is wel gerealiseerd dat binnen reguliere instellingen de bekendheid met Turkse en Marokkaanse jongeren en hun specifieke omstandigheden is vergroot.

Volgens het SCP zijn «projecten als de SPAG hoogstwaarschijnlijk de enige manier om doelgroepen met een dergelijk grote afstand tot de arbeidsmarkt te bereiken. Zonder deze projecten hadden de jongeren, zoals ook de evaluatiestudies aangeven, deze aandacht waarschijnlijk niet gekregen en was een grote categorie jongeren uit de minderheden buiten het bereik van de reguliere inspanningen van arbeidsbemiddelende instellingen gebleven. Bovendien vindt een groot deel niet op eigen kracht een baan of aanvullende scholing, zelfs niet in een periode van hoogconjunctuur, waarin de tweede tranche van de projecten viel (1998–2001). Wanneer de doelstelling van de sluitende aanpak serieus genomen wordt, is het bijkans onmogelijk om voor categorieën minderheden geen specifieke projecten op te zetten. Anders blijven grote delen van hen buiten beeld.

Tevens kunnen dergelijke projecten behulpzaam zijn bij de taak van sociale diensten om ook niet-uitkeringsgerechtigden te activeren. Om hen op te sporen en toe te leiden naar de arbeidsmarkt is het niet waarschijnlijk dat het reguliere instrumentarium volstaat.» (p. 276).

Wet Samen

De in beginsel tijdelijke Wet Samen wordt, vanwege «het structurele karakter van de achterblijvende arbeidsmarktpositie van etnische minderheden» in 2001 met twee jaar verlengd en eindigt nu op 1 januari 2004. Volgens het SCP «schommelt in de jaren 1998–2001 het deponeringspercentage rond de 70, een sterke stijging in vergelijking met de WBEEA, toen ongeveer een kwart van de bedrijven een jaarverslag deponeerde. Een deponeringspercentage van rond de 70 lijkt, mede vanwege het ontbreken van duidelijke sancties, geen slecht resultaat. Vooral grote bedrijven en instellingen in de quartaire sector (overheid, zorg en onderwijs) deponeren een jaarverslag.» (SCP, 2003, p. 290).

«In vergelijking met 2000 neemt het aantal genomen maatregelen binnen een bedrijf verder toe van gemiddeld drie naar bijna vier. De meeste maatregelen hebben betrekking op instroom, werving en selectie (36%), gevolgd door loopbaanbeleid (13%). Dit laatste betekent een verdubbeling in vergelijking met 2000, waaruit afgeleid kan worden dat de aandacht voor het behoud van personeel uit de minderheden is toegenomen. Nog eens 12% voert beleid op het terrein van arbeidsverhoudingen of neemt maatregelen gericht op analyse en onderzoek.»

Ook het aantal voorgenomen maatregelen stijgt. In 2001 hebben werkgevers gemiddeld bijna vijf maatregelen op stapel staan, ruim één

meer dan het jaar daarvoor. Het populairst zijn voornemens op het terrein van instroom, werving en selectie. Duidelijk in opkomst is beleid dat zich richt op behoud (loopbaanbeleid, arbeidsverhoudingen). Ondanks de toegenomen aandacht van bedrijven voor minderhedenbeleid wordt het evenredigheidspercentage niet gehaald. Het aandeel minderheden in de bedrijven zou 10% moeten bedragen, maar komt uit op 8,5%. Het aandeel minderheden ligt in alle functieniveaus beneden het evenredigheidspercentage, maar met name in de hogere functieniveaus (havo-plus en hbo-plus) blijft evenredige vertegenwoordiging achter.

Volgens het SCP zijn er «flink wat» argumenten om de Wet Samen niet te beëindigen. «Zo blijft de arbeidsmarktpositie van de minderheden nog steeds structureel achter bij die van autochtonen. Deze constatering vormde in 2001 de belangrijkste aanleiding om werking van de wet met twee jaar te verlengen. De structurele achterstand van minderheden vertaalt zich in het feit dat evenredigheid nog steeds niet is gerealiseerd, de belangrijkste operationele doelstelling van de wet. (...) Stopzetting van de wet zou een abrupt einde betekenen van hetgeen tot nu toe bereikt is.» (SCP, 2003, p. 294).

Op 26 september 2003 biedt de minister het kabinetsstandpunt-Wet Samen aan de Tweede Kamer aan (ABG/DB/03/75177). In deze brief stelt hij dat het ministerie van SZW onderzoek heeft laten doen naar de feiten en meningen rondom de wet. «Centrale vraag daarbij was of de wet een geschikt instrument is om werkgevers te stimuleren tot het verhogen van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden. Belangrijkste conclusies m.b.t. deze vraag zijn:

- veel werkgevers lijken de registratie vooral als een doel op zich te zien en niet als startpunt voor het ontwikkelen van intercultureel management;
- er is een grote voorkeur voor minder administratieve ballast;
- vooroordelen jegens en/of slechte ervaringen met allochtonen spelen een belangrijke rol bij werkgevers;
- het effect van de wet op verhoging van de in- en doorstroom en vermindering van de uitstroom van allochtonen in bedrijven en op verbetering van hun arbeidsmarktpositie wordt door de respondenten sterk betwijfeld;
- de wet is vooral succesvol geweest m.b.t. het bevorderen van de bewustwording van de positie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Het aantal maatregelen dat bedrijven (willen) treffen om multicultureel personeelsbeleid te bevorderen is eveneens fors toegenomen;
- met name convenanten en branchegerichte afspraken worden als succesvol ervaren;
- als belangrijkste knelpunten worden genoemd het ontbreken van draagvlak en prioriteit en deskundigheid m.b.t. multicultureel personeelsbeleid binnen bedrijven;
- werkgevers, overheid en de doelgroep zelf moeten nu en in de toekomst een belangrijke rol op dit terrein blijven spelen;
- er is een breed draagvlak voor een integrale aanpak waarbij diversiteit als uitgangspunt wordt gehanteerd (leeftijd, sekse, etniciteit).»

In aanvulling op het KPMG-rapport over de evaluatie van de Wet Samen heeft het ministerie van SZW in de zomer van 2003 de meningen gepeild van een aantal betrokken organisaties.

Hieruit blijkt:

- Nagenoeg alle gesprekspartners (ongeacht hun opvatting over het nut

van de Wet Samen) benadrukken het belang van het onderbrengen van «multicultureel personeelsbeleid» binnen een breder «diversiteitsmanagement» als focus van modern human resource management binnen bedrijven. Binnen zo'n diversiteitmanagement zouden werkgevers in ieder geval aandacht moeten besteden aan de dimensies «etniciteit», «seks» en «leeftijd» van hun personeelssamenstelling op diverse functieniveaus. Als benadering kan diversiteitsmanagement rekenen op meer draagvlak onder werkgevers dan «multicultureel personeelsbeleid» sec;

- werkgeversorganisaties en CWI benadrukken dat het maximale effect van de wet bereikt is en pleiten ervoor het accent te verleggen naar andere instrumenten ter ondersteuning van het voeren van diversiteitsmanagement in bedrijven;
- minderhedenorganisaties en FNV en CNV pleiten voor continuering van de nu in de Wet Samen opgenomen registratieverplichting. Zij zien die als aangrijpingspunt voor maatschappelijke actie richting bedrijven en als kennisbron voor beleidsontwikkeling. In aanvulling daarop zijn zij voorstander van inzet van andere instrumenten gericht op het ondersteunen van diversiteitsmanagement. Zij benadrukken dat de overheid samen met sociale partners een actieve rol moet blijven spelen in het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden.» (p. 3).

«Het kabinet concludeert op basis van het evaluatieonderzoek dat de Wet Samen op dit moment haar positief effect maximaal heeft bereikt; (continuering van) regelgeving is de komende jaren geen effectief instrument meer om werkgevers te stimuleren een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Gezien de conclusies van het evaluatierapport en de kabinetsdoelstelling om te dereguleren en de administratieve lasten voor werkgevers te verminderen, ligt het in de rede om niet over te gaan tot vormgeving van nieuwe wettelijke verplichtingen à la die van de Wet Samen of tot verankering van de wettelijke registratieverplichting in bestaande wetten (zoals de Algemene wet gelijke behandeling, de wet Ondernemingsraden of de wet Jaarrekening). Immers: het bewustwordingseffect van de wet is «uitgewerkt» en effect op de feitelijke positieverbetering van etnische minderheden is niet aantoonbaar en discutabel. Bovendien werkt een langjarige inzet van het instrument regelgeving negatief door naar de inzet van veel werkgevers, een belangrijke partij bij positieverbetering van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Daarnaast is het de vraag welk risico blijvende inzet van regelgeving voor stigmatisering van etnische minderheden met zich meebrengt. Als follow up van de Wet Samen wil het kabinet daarom de komende jaren actief inzetten op een aantal andere instrumenten om werkgevers te stimuleren tot diversiteitsmanagement. Deze voorstellen komen op hoofdlijnen overeen met de suggesties die zijn gedaan tijdens de expertmeeting die is georganiseerd als onderdeel van het onderzoek door KPMG en de gespreksronde die daarop is gevolgd.» (p. 4).

Het kabinet doet de volgende voorstellen (p. 6):

- Het stimuleren van registratie ten aanzien van etniciteit, seks en leeftijd door werkgevers: onder andere via afspraken met de Stichting van de Arbeid, afspraken met brancheorganisaties en het bevorderen van afspraken hierover in cao's.
- Het oprichten van een «Landelijk Centrum Diversiteitsmanagement» (LCD): een klein kernteam van deskundigen dat werkgevers informeert en adviseert, bedrijven met elkaar in contact brengt en «goede voorbeelden» verspreidt.

- Het oprichten van een ambassadeursnetwerk van werkgevers, zowel uit grote bedrijven als uit het MKB; de leden van dit netwerk maken onderling resultaatgerichte afspraken over het nemen van initiatieven in hun eigen achterban: hun bedrijf, branche- of regionaal netwerk.
- Het afsluiten van convenanten met branches om diversiteitsmanagement te stimuleren; hierbij worden onder meer de ervaringen van RGO, MKB-minderhedenconvenant en KOM-projecten benut.

Recent hebben de Kamerleden Vos (GroenLinks) en Stuurman (PvdA) een wetsvoorstel ingediend met als doel de Wet Samen – met enkele wijzigingen – niet in te trekken.⁵¹ Naar het oordeel van de indieners is het nog te vroeg voor een eindoordeel en zou het instrument wel effectief zijn, ook als antidiscriminatiebeleid. De samenstellers verzoeken de regering de Wet Samen te verlengen tot 1 januari 2010.

Tijdens de hoorzittingen is uiteraard aandacht besteed aan de Wet Samen. De meningen over al dan niet afschaffen lopen uiteen.

De heer **Fernandes Mendes** zegt hierover:

«Dat vind ik niet goed. Ik vind het zelfs heel erg slecht. De Wet SAMEN heeft als belangrijkste boodschap: beste samenleving, probeer te komen tot een evenredige deelname van nieuwe groepen, ook in je eigen organisatie. (...) Naar ik begrijp, is de gedachte: zij weten het nu wel. Ik vind het een voortreffelijke illustratie van hoe het vaak niet goed is gegaan in het integratiebeleid. Ik denk namelijk dat iedereen zich-zeker in de afgelopen jaren-realiseert dat er een gigantisch probleem ligt, uitgerekend waar het gaat om deelname en participatie. Je kunt van alles zeggen, maar niet dat wij nu tevreden kunnen constateren dat het nu allemaal aan het vrije spel van de markt kunnen overlaten, omdat het toch vanzelf goed komt. Ik vind het een erg onverstandige stap.»

De heer **Koopmans** (hoogleraar sociologie aan de VU):

«De Wet Samen is in mijn ogen typisch een voorbeeld van beleid waarmee de verkeerde weg wordt gekozen. De Wet Samen biedt specifiek beleid gericht op het opheffen van achterstanden van migranten, in de praktijk zelfs voor specifieke migrantengroepen. Het personeel van bedrijven moet een afspiegeling zijn van de samenleving in de zin van migrantengroepen. Dat leidt bij bedrijven tot registratie van etniciteit op basis van het geboorteland van de ouders en tot een preoccupatie met de verschillen tussen etnische groepen. Dit instrument kan evenwel niet goed werken, omdat er niet echt iets mee kan worden afgedwongen. In de praktijk functioneert het dan ook heel erg slecht. Dat is een voorbeeld van wat ik «symbolische politiek» noem, omdat het het idee geeft dat er iets wordt gedaan. Het instrument kan natuurlijk worden aangescherpt, maar dat is ook niet de goede weg, omdat je dan mensen moet gaan voortrekken op basis van etniciteit. Dat wordt ook niet geaccepteerd en ik denk dat dit terecht is. Het zou veel beter zijn om een algemeen beleid te voeren dat is gericht op het wegwerken van sociaal-economische achterstanden. Je moet kijken hoe je de participatie van allochtonen via algemene instituties kunt vergroten. Die participatie moet natuurlijk wel een doelstelling blijven. Op basis van die doelstelling moet je wel degelijk kijken of bepaalde groepen niet achterblijven, maar de middelen moeten meer algemeen zijn.»

De heer **Schnabel** (directeur SCP) is het met Koopmans eens wat betreft afschaffing van de Wet Samen:

«Ik had het gevoel dat die wet een verkeerde keuze is geweest en in de praktijk niets heeft opgeleverd, behalve een gevoel van overregulering op een terrein waar heel andere maatregelen zinnvoller zouden zijn geweest. Het is daarom goed dat de overheid op haar schreden terugkeert.»

⁵¹ TK 2003–2004, 29 275, nr. 6.

4.4. Arbeidsmarktbeleid ten aanzien van vluchtelingen

Het eerdergenoemde rapport van de RWI over vluchtelingen op de arbeidsmarkt (Klaver en Odé, 2003) bestaat onder andere uit een literatuuranalyse over het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van vluchtelingen. Omdat voor het onderzoek veel literatuur is bestudeerd, is de nu volgende paragraaf geheel op dit onderzoek gebaseerd. Omwille van de leesbaarheid wordt niet steeds naar het rapport verwezen.

Vluchtelingen vormen binnen het algemene arbeidsmarktinstrumentarium en het arbeidsmarktbeleid binnen het minderhedenbeleid, geen aparte doelgroep. Sinds 2002 is er echter één specifieke beleidsmaatregel voor deze groep, namelijk het *Plan van aanpak hoger opgeleide vluchtelingen*. Doel van dit plan is om vluchtelingen sneller te laten instromen in een baan die beter aansluit bij hun kennis en vaardigheden. Hiertoe worden verschillende initiatieven genomen, waarbij met diverse partijen (gemeenten, bedrijven, CWI) afspraken zijn gemaakt. Het plan is in april 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden. In december van dat jaar is een eerste overzicht verschenen van de voortgang in de verschillende deelprojecten. Het ministerie van SZW treedt hierbij op als coördinator. Eind 2003 zal de Kamer worden geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak. Het gaat onder meer om de volgende maatregelen (zie verder Klaver en Odé, p. 34):

- Met 24 van de G-26 gemeenten zijn er (in het kader van de Agenda voor de Toekomst) afspraken gemaakt over het opzetten van duale trajecten en een evenredige deelname van vluchtelingen aan de sluitende keten van reïntegratie. Bekend is dat inmiddels twee gemeenten concrete projecten hebben afgekondigd die zich specifiek richten op een hogere uitstroom van vluchtelingen naar de arbeidsmarkt. Nog een gemeente heeft aangekondigd aandacht aan de problematiek van vluchtelingen te willen besteden.
- In het kader van het Raamconvenant Grote Ondernemingen (RGO) zijn er afspraken gemaakt met werkgevers om tot een verhoogde instroom van vluchtelingen te komen. Inmiddels hebben 18 bedrijven die een convenant met het ministerie van SZW hebben gesloten in het kader van het RGO aangegeven dat zij hoger opgeleide minderheden zouden willen laten instromen in hun organisatie. De afspraken worden door Ruim Baan voor Minderheden uitgewerkt.

Volgens de onderzoekers is het nog te vroeg om de vraag te beantwoorden, in hoeverre deze initiatieven speciaal gericht op vluchtelingen, hun vruchten hebben afgeworpen. De meeste van de aangekondigde maatregelen zijn namelijk recentelijk van start gegaan. Overigens zijn de genoemde maatregelen slechts op een beperkt segment van de vluchtelingenpopulatie gericht, namelijk de hoger opgeleiden, terwijl een aanzienlijk deel van de vluchtelingen bestaat uit middelbaar en lager opgeleiden.

Volgens de heer **Nazarski**, directeur VluchtelingenWerk, heeft de rijksoverheid binnen het integratiebeleid te weinig oog voor vluchtelingen:

«Als je wilt weten wat vluchtelingen beweegt en wat ze vinden van Nederland of als je wilt weten wat er zou moeten gebeuren om mensen een meer volwaardige plaats in de samenleving te geven, moet je meer directe contacten hebben. Dan zou je ook regelmatig moeten praten met mensen die vier jaar in een centrum hebben gewoond en in feite alleen maar op de rand van het bed hebben kunnen zitten. Als je zegt: ik wil dat vluchte-

lingen onze waarden en normen accepteren, omarmen, zich eigen maken, krijg je van vluchtelingen te horen: dat had ik best willen doen, maar dat had ik willen doen toen ik hier kwam; waarom heeft u mij vier jaar lang genegeerd? Ik heb de indruk dat dat soort geluiden nauwelijks bij de overheid doordringt, dat men dat nauwelijks wil horen.»

4.5 Capita Selecta

4.5.1 Effectiviteit arbeidsmarktbeleid

In de jongste Rapportage Minderheden van het SCP (2003) wordt ingegaan op het beleid dat gevoerd is ten aanzien van minderheden op de arbeidsmarkt. Het SCP komt tot de volgende conclusie: «De noodzaak tot specifiek (projecten)beleid dringt zich ook op in relatie tot de werkwijze van intermediaire organisaties als centra voor werk en inkomen (CWI's) en sociale diensten. Wat evaluatiestudies steevast uitwijzen is dat zonder specifiek beleid de (potentiële) allochtone cliëntenkring onvoldoende wordt bereikt en evenredigheid in plaatsingen uitblijft (...)

Dienstverlening aan allochtone cliënten kost door de bank genomen meer tijd. Dit heeft te maken met de aanbodkenmerken van minderheden zelf, met interactie tussen cliënt en functionaris en met de terughoudendheid van werkgevers om minderheden aan te nemen. Specifiek beleid is dan geen luxe, maar noodzakelijk om de extra belemmeringen weg te nemen, zodat minderheden evenredig profiteren van de diensten van deze organisaties. Voorbeelden uit de praktijk wijzen dit uit. De ervaringen met SPAG-projecten maken bijvoorbeeld duidelijk dat een deel van de werkloze minderheden voor instanties slechts te bereiken valt door hen op onorthodoxe wijze op te sporen. Het MKB-convenant laat zien dat de plaatsing van minderheden, ook al zijn het in beginsel goed bemiddelbare fase-1-cliënten, meestal het gevolg is van een intensief traject, waarin zowel werkzoekende als werkgever is begeleid. Veel sociale diensten en CWI's kunnen op dit terrein nog een grote vooruitgang boeken. Gerichte inspanningen van de kant van toeleidende organisaties horen hun pendant te hebben in een actieve opstelling van allochtone werkzoekenden. Toeleiding naar (gesubsidieerd) werk, opleiding of sociale activering moet het doel zijn. Wanneer minderheden aantoonbaar in gebreke blijven en niet gebruikmaken van de aangeboden diensten, moeten sancties het gevolg zijn» (SCP, 2003, p. 261).

«Hoewel tussen 2001 en 2002 de stijging van de werkloosheid onder minderheden niet dramatisch genoemd kan worden, lopen zij, wanneer de terugval in de conjunctuur voortduurt, wel extra risico's. Dit is een belangrijk argument om, zoals in het vorenstaande is gebeurd, te pleiten voor handhaving (liever nog: intensivering) van specifiek op minderheden gericht arbeidsmarktbeleid. Niemand kent het tovermiddel om op korte termijn de banengroei te stimuleren. Echter, is er aan de kwantitatieve ontwikkeling misschien niet zo veel te doen, meer mogelijkheden zijn er op het terrein van de kwalitatieve kenmerken van de banen. Te denken valt onder meer aan *gesubsidieerd werk*. Voorzover er gegevens beschikbaar zijn, wijzen deze op de grote betekenis van gesubsidieerde arbeid voor minderheden (...). Dit deel van de werkgelegenheid staat onder druk, onder meer vanwege de «regularisatie» van gesubsidieerd werk.» (p. 262).

Volgens het SCP zijn het vooral de kwetsbare categorieën binnen de minderheden, zoals de ouderen, de jongeren en de vrouwen, die vaak een gesubsidieerde baan hebben. «Hoewel het niet met zekerheid te zeggen is, zal in elk geval voor een deel van hen gelden dat een reguliere baan

een brug te ver is. Snijden in gesubsidieerde arbeid zal betekenen dat velen werkloos zullen raken en anderen werkloos zullen blijven.» (p. 262).

«In 2002 is voor het eerst sinds jaren de werkloosheid weer gestegen. Bij de minderheden zijn het vooral de jongeren en de vluchtelingengroepen die hiermee te maken hebben gekregen. Dit noopt tot specifieke beleidsaandacht, die gericht is op minderheden in het algemeen en op jongeren en vluchtelingen in het bijzonder. Belangrijkste doelstellingen zijn de versterking van het allochtone aanbod en het bij elkaar brengen van het allochtone aanbod en de arbeidsvraag. Dit kan niet uitsluitend via algemeen beleid. Verschillende factoren die de achterstand van minderheden verklaren zijn zodanig specifiek dat algemeen beleid tekortschiet. Daarom is specifiek minderhedenbeleid noodzakelijk.» (p. 263).

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, is ook aandacht besteed aan de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid voor minderheden. De meeste gesprekspartners zijn van mening dat de invloed van de overheid op dit terrein beperkt is en dat de conjunctuur een veel groter effect heeft. Daarnaast zijn er andere oorzaken die verklaren waarom het arbeidsmarktinstrumentarium soms onvoldoende resultaat opleverde. Onder verwijzing naar de jaren tachtig zegt de heer **DeVries** bijvoorbeeld dat allochtonen niet de enige moeilijke doelgroep vormden:

«Het was de periode waarin er heel veel aandacht was voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Verder waren er de jongeren als doelgroep, voor mij heel belangrijk, want vooral voor jonge mensen is het buitengewoon belangrijk dat als zij hebben geïnvesteerd in hun opleiding, er ook een plek voor hen is als zij op de arbeidsmarkt komen. Voorts waren er de gehandicapten als doelgroep. (...) Op een gegeven moment was er in elk debat wel een woordvoerder die aandacht vroeg voor zijn eigen doelgroep. En dan waren er nog de jonge mensen die hun stinkende best hadden gedaan op school en dachten: nu heb ik een goed diploma en is er een baan voor mij, moet ik dan nu een stapje opzij zetten omdat mensen uit die doelgroepen voorrang hebben? Het ging steeds weer om die ene baan die maar één keer weggegeven kon worden. (...) Wij hebben in dit land gekozen voor een marktmechanisme. De overheid stuurt niet alles. Er is geen centraal geleide economie, maar een vrije-markteconomie. Dat betekent dat je als het om de verdeling van de arbeidsplaatsen gaat in feite een principiële, primaire keuze hebt gemaakt om de markt haar werk te laten doen. (...) In dat systeem is de overheid niet verantwoordelijk voor de eindresultaten. De overheid heeft daarin met name een verantwoordelijkheid voor het creëren van gunstige voorwaarden voor ondernemingen, bedrijven en mensen om zich te kunnen ontplooiën. Je kunt dan wel dit soort afspraken maken, maar die hebben toch met name het karakter van een inspanningsverplichting.»

Volgens de heer **Schnabel** kan de overheid wel stimuleren, maar heb je een werkgever nodig die werk heeft aan te bieden.

«Wij hebben moeten leren dat de overheid op dat gebied minder succesvol blijkt te zijn dan misschien in het verleden is gedacht. Ik doel op het creëren van werk waarnaar vanuit de maatschappij wel vraag is, maar waar geen werkgever achter staat, wat toch een gekunstelde constructie blijkt te zijn. De doorstroming vanuit die positie naar echt werk blijkt heel erg moeilijk te zijn. Waarom is dat zo moeilijk? Omdat de meeste mensen over onvoldoende kwalificaties blijken te beschikken.»

Volgens de heer **De Vries** beschikte de Nederlandse overheid, in de periode dat hij minister was, over voldoende instrumenten om allochtonen aan werk te helpen, maar

«tegelijktijd gaan voor een overheid de mogelijkheden echter niet veel verder dan het scheppen van voorwaarden, het bieden van gelijke kansen. Het pakken van die kansen, het iets doen met die kansen is en blijft een primaire verantwoordelijkheid van betrokkene zelf.»

Ook de heer **Penninx** (hoogleraar Etnische Studies van de UvA en directeur IMES) is van mening dat de overheid de laatste decennia haar invloed op de arbeidsmarkt heeft verminderd:

«Het aantal instrumenten waarmee zij de arbeidsmarkt kan sturen is in vergelijking met onze nationale wederopbouw in de jaren vijftig en zestig aanzienlijk minder geworden. Dat betekent in feite dat je heel veel van die processen overlaat aan de markt. Wij zien dat die processen in de markt selectief werken: voor vrouwen, voor gehandicapten, voor immigranten. Dat is een gegeven. (...)

Wij zijn er op de arbeidsmarkt slecht in geslaagd die instrumenten te vinden. Recentelijk is er een prachtig proefschrift verschenen over de evaluatie van de WBEAA, de Wet bevordering evenredige arbeidskansen allochtonen. Die analyse toont duidelijk aan dat de hele poging om mechanismen van verdeling op de arbeidsmarkt te beïnvloeden via die wetgeving totaal mislukt is en geen wezenlijke verandering heeft bewerkstelligd in de manier waarop de arbeid in de samenleving wordt verdeeld. (...) Wij hebben die wet ingevoerd, maar ten eerste is die niet nageleefd en ten tweede was er geen enkel instrument om die wet zeggingskracht te geven. Er is eigenlijk niets mee gedaan. Het is symbolische wetgeving geweest die wij dan ook na vier jaar hebben afgeschaft met het idee om een nieuwe wet te maken die naar mijn idee vervolgens ongeveer dezelfde nadelen had. Het is een voorbeeld dat je weliswaar de intentie hebt om de verdeling van arbeid te beïnvloeden omdat bepaalde groepen moeilijker aan de bak komen, maar waarbij je de instrumenten mist of niet voldoende instrumenten creëert om er werkelijk politieke invloed op uit te oefenen. (...)

Het merkwaardige is dat wij op het terrein van de arbeidsmarkt geen effectieve instrumenten hebben kunnen ontwikkelen. Het interessante is dat met name de economische «boom» vanaf pakweg 1993 tot 1999 en niet zozeer de instrumenten die voor het beleid zijn ingezet, heeft geleid tot een sterke vermindering van de werkloosheid onder minderheden van 40 naar 10%. (...) Dat is een sterke ontwikkeling. Het is in dit geval niet direct te relateren aan beleid, hoewel iedereen dat claimt. Maar om dat te kunnen claimen, moet je kunnen aantonen dat er instrumenten zijn geweest die je hebt ingezet. Ik constateer dat die instrumenten absoluut niet hebben gewerkt. Er is een algemene ontwikkeling in de samenleving. Dat brengt mij terug op dat algemene punt: algemene ontwikkelingen zijn belangrijker voor de positie van deze groepen dan ons specifieke beleid.»

Volgens de heer **Scheffer** (hoogleraar Grootstedelijke Problematiek aan de UvA) is er veel geld geïnvesteerd in de lotsverbetering van groepen migranten in Nederland en waren de financiële middelen ook aanwezig, maar kan er gerede twijfel over bestaan of zij altijd even doelmatig zijn gebruikt:

«Iets begint met een helder idee over wat je van migranten kunt vragen en wat de ontvangende samenleving moet kunnen opbrengen om met deze problematiek om te gaan, voordat er naar instrumenten wordt gezocht. Die vraag vind ik veel belangrijker dan de instrumentele vraag. (...) Misschien is de verzorgingsstaat in algemene zin niet activerend genoeg en heeft dat slecht uitgewerkt op immigranten. (...) Het is wijsheid achteraf, maar denkend over arbeidsmigratie in de toekomst, moeten wij ons afvragen of het verstandig is om onbeperkte toegang tot de voorzieningen van de verzorgingsstaat aan een arbeidsmigrant te verlenen. Wij moeten ons afvragen of dat niet een enorm immobiliserende werking heeft gehad. John Mollenkopf, een onderzoeker die de arbeidsparticipatie van de eerste generatie migranten in New York heeft vergeleken met die van de eerste generatie migranten in Amsterdam, komt tot de conclusie dat in New York meer dan 90% van de eerste generatie migranten werkt en in Amsterdam tussen de 40 en de 50%. Dat laatste is een dramatisch laag percentage, dus je kunt je afvragen of arbeidsmigratie en onbeperkte toegang tot de verzorgingsstaat niet tegenstrijdig zijn aan elkaar of op gespannen voet staan met elkaar. Dat vind ik een instrument van beleid.»

De heer **Koopmans** is van mening dat Nederland over voldoende instrumenten beschikt, maar hij ziet dat ook in het licht van het feit dat hij geen voorstander is van specifiek minderhedenbeleid:

«Dat baseer ik mede op mijn vergelijking met andere landen die minder dan Nederland een specifiek groepsbeleid gericht op minderheden hebben gevoerd. Ik denk ook zeker niet dat wij het specifieke minderhedenbeleid moeten versterken. Je hoort wel eens dat de integratie nog niet helemaal is geslaagd omdat hier niet genoeg specifiek groepsbeleid is gevoerd. De vergelijking met andere landen logenstrafte die conclusie gewoon. Als je Nederland vergelijkt met landen die minder minderhedenbeleid hebben gevoerd, blijkt dat Nederland het slechter heeft gedaan. Dan kan meer minderhedenbeleid dus niet de oplossing zijn. Ik denk dus dat er een algemeen achterstandsbeleid moet worden gevoerd. (...) Het lijkt mij veel beter als het beleid op een algemene grondslag wordt gebouwd. Je pakt de migranten dan voor een groot deel mee, maar de nadruk wordt dan gelegd op gemeenschappelijkheid, zodat je minder snel scheve ogen krijgt.»

De meeste gesprekpartners durven wel te gissen naar de oorzaken van het falende dan wel succesvolle beleid. De heer **Van der Zwan** (zelfstandig adviseur) is van mening dat er door beleidsmakers te weinig openlijk is gesproken over de problemen met minderheden:

«Bij iedereen die bij het beleid betrokken was, was het devies: laten wij voorzichtig zijn met het al te zeer benadrukken van die negatieve kant, want je loopt het risico dat je daardoor groepen stigmatiseert.»
«Binnen het Nederlands Gesprekscentrum had het heel wat voeten in de aarde gehad om het onverbloemde witboek ook werkelijk uit te brengen. Ook daar ontstond de discussie of dat eigenlijk wel kon, of het niet zou leiden tot stigmatisering. Wij hebben daarop de stelling betrokken dat je de stigmatisering over de bevolkingsgroep zou afroepen als je het beleid niet zou veranderen.»

Volgens **Van der Zwan** heeft met name het Paarse kabinet gefaald:

«De grote tragiek van Paars is de volgende. Het kabinet slaagde er voor het eerst sinds de jaren '70 in de arbeidsmarkt op gang te brengen. Er ontstond een situatie van vrijwel volledige werkgelegenheid, lager gevolgd door krapte op de arbeidsmarkt. Werkgevers hebben werkelijk van alles uitgehaald om hun kwalificatie-eisen bij te stellen, om opleidingsfaciliteiten te creëren om maar aan mensen te komen die ze konden inpassen in het arbeidsproces. Dat was het moment geweest om de wetgeving en de politieke wil om sancties toe te passen op orde te hebben. De mogelijkheid tot toetreding tot de arbeidsmarkt van marginale groepen was eigenlijk optimaal. Zo'n kans doet zich misschien één keer in de twintig jaar voor. De arbeidsmarkt was zo overspannen, dat ook mensen met geringe arbeidsmarktqualificaties aan de bak kwamen. Dat Paars dat momentum heeft laten verlopen, is zeer te betreuren. (...)

Als de sociale diensten in de grote steden, waar die minderheden voornamelijk gehuisvest zijn, bereid waren geweest de wet toe te passen, waren wij er nu anders aan toe. Het is niet alleen een kwestie van wetgeving, maar ook van uitvoering van beleid.»

Ook de heer **Bolkestein** (voormalig voorzitter van de VVD-fractie) herinnert zich het maatschappelijk debat dat minister Dales in 1992 startte. Hij vertelt daar het volgende over:

«Ik stond daar zeer positief tegenover. Ik had een zeer goede verhouding met minister Dales en mocht haar graag. Wij hebben indertijd een lange wandeling gemaakt door Utrecht en hebben toen over onder andere dit onderwerp gesproken. De manier waarop zij het probleem aanpakte, vond ik erg verstandig. Ik meen mij te herinneren dat het een goed rapport was. Maar, zoals u weet, ons land is heel goed in het schrijven van rapporten en heel slecht in het optreden. Ik vrees dus dat ik moet zeggen dat dat rapport weinig sporen heeft nagelaten in het actuele beleid.»

4.5.2 Rol van Arbeidsvoorziening

Etnische minderheden zoeken vaak via arbeidsbureaus naar werk. «Meer nog dan voor autochtonen heeft de dienstverlening van arbeidsvoorziening dan ook directe effecten voor de arbeidsmarktpositie van minderheden. Al in de jaren tachtig vormde minderheden een specifieke doelgroep van Arbeidsvoorziening. Gedurende de jaren negentig zijn onder invloed van de Stichting van de Arbeid en achterblijvende resultaten voorstellen gedaan om de effectiviteit te vergroten» (SCP 2001, p. 82). Tot 1991 is Arbeidsvoorziening een rijksdienst. Arbeidsbemiddeling, scholing en informatievoorziening vinden plaats vanuit gewestelijke arbeidsbureaus, onder leiding van het Directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening van het ministerie van SZW. Dit directoraat is in 1954 opgericht.

Op 1 januari 1991 treedt de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet in werking. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt bestuurd door het Centraal bestuur voor de Arbeidsvoorziening, dat tripartiet is samengesteld.⁵² Werkgeversorganisaties, vakbonden en rijksoverheid leveren ieder drie leden; het tiende lid (zonder stemrecht) is de VNG.

«De overheid beoogt door deze samenwerking een grotere effectiviteit van het beleid te realiseren. Het arbeidsvoorzieningsbeleid moet immers aansluiting vinden bij het scholingsaanbod, het sociale verzekeringsstelsel en de arbeidsvoorwaarden» (Brandsen e.a., 2002).

Het DG Arbeidsvoorziening van het ministerie van SZW wordt een zelfstandig bestuursorgaan. Dat betekent dat de organisatie op grotere afstand van de minister komt te staan en een eigen bestuur krijgt. Het CBA

⁵² Werkgeversorganisaties worden vertegenwoordigd door VNO/NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland, werknemersorganisaties door FNV, CNV en De Unie.

wordt ondersteund door het Landelijk Bureau voor de Arbeidsvoorziening (LBA). Onder het Centraal bestuur zijn 28 Regionale Besturen (RBA's) ingesteld, die eveneens tripartiet zijn samengesteld. Deze RBA's moeten een zelfstandig beleid kunnen voeren. De mogelijkheden van het CBA om in de regionale beleidsvrijheid in te grijpen zijn beperkt.

Met de invoering van een tripartiete organisatiestructuur legt het CBA het accent op vergroting van het aantal bemiddelingen. In 1992 introduceert Arbeidsvoorziening de zogenoemde evenredigheidsdoelstelling⁵³ voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt (langdurig werklozen, vrouwen en allochtonen). Het aantal plaatsingen voor die doelgroepen moet evenredig zijn aan hun procentuele aandeel in het werkzoekendenbestand.

In 1995 komt de Commissie-Van Dijk (formeel de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, 1995) met een zeer kritisch rapport over de Arbeidsvoorziening. De regering acht een bijstelling van de Arbeidsvoorzieningswet noodzakelijk en ook de sociale partners dringen aan op bijstelling. Dit leidt tot de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet van 1996, die per 1 januari 1997 in werking treedt. «De minister krijgt een aanwijzingsbevoegdheid en gaat duidelijker voorwaarden stellen in termen van middelen en prestaties. Zo wordt er een prestatiebudget ingevoerd.» (...) «Hoewel de tripartisering van het bestuur geen onverdeelde succes bleek houdt de regering vast aan deelname van de sociale partners, met als argument dat hun binding aan de publieke arbeidsvoorziening evidente voordelen heeft» (...) «De Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt met de wet van 1996 niet fundamenteel gewijzigd. De problemen die Van Dijk observeerde blijven ook nadien voortbestaan.» (Brandsen e.a., 2002).

Met de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet per 1997 wordt de taakstelling gekoppeld aan de fase-indeling. Er zal gestreefd worden naar evenredigheid in de aanbodversterkende trajecten voor de fasen 2 en 3. Dus, wanneer 50% van de fase 2-cliënten in een bepaald RBA uit etnische minderheden bestaat, zal ernaar gestreefd worden dat ook 50% van de trajecten voor hen worden ingezet.⁵⁴

Volgens Brandsen (2002) is het arbeidsvoorzieningsbeleid in de jaren zeventig en tachtig, die worden gekenmerkt door massawerkloosheid, weinig succesvol. «Meer en meer groeit de overtuiging dat betrokkenheid van sociale partners kan leiden tot betere coördinatie van sociaal-economisch beleid en arbeidsvoorziening en een betere aansluiting van dienstverlening bij de behoeften van werkzoekenden en bedrijven. De SER adviseert daarom in 1985 tot een tripartiet bestuur voor Arbeidsvoorziening van werkgevers, werknemers en overheid. (...) In mei 1998 wordt uiteindelijk een wetsvoorstel naar de Tweede kamer gezonden» (Brandsen e.a., 2002). «Er kan worden gesteld dat de parlementaire goedkeuring «tegen wil en dank» wordt verleend.»

Realisatie Taakstelling

Bij de formulering van de taakstelling gaat de organisatie ervan uit dat die evenredigheid eind 1994 gerealiseerd kan zijn, maar de sterke groei van het aandeel minderheden leidt ertoe dat de lat steeds hoger gelegd moet worden. Gaandeweg wordt de streefdatum dan ook twee jaar opgeschoven (Fokkema, 2001, p. 9).

⁵³ De evenredigheid in het STAR-akkoord van 1990 is afwijkend van de evenredigheidsdoelstelling van Arbeidsvoorziening: bij de Stichting van de Arbeid gaat het om evenredige arbeidsparticipatie. De STAR richt zich op 60 000 te creëren arbeidsplaatsen van 1991 tot 1994/1995. Arbeidsvoorziening streeft in die periode naar het realiseren van 93 000 bemiddelingen.

⁵⁴ TK 1996–1997. 25 001, nrs. 1–2, p. 32.

Tabel 4.8 Plaatsing minderheden door arbeidsvoorziening

	Taakstelling	Realisatie	Realisatie in % t.o.v. totaal aantal gepl. Nww	Aandeel in Nww-bestand
1990	8 324 10 800	9 474	9	16
1991	12 300/10 742 ¹	11 595	11	16
1992	13 334	16 369	15	17
1993	15 569	14 884	13	12
1994	18 062	17 745	12	20
1995	21 151	22 010	14	21
1996	23 101	22 000	14	21
1997	22 000	25 000		

Bron: diverse jaaroverzichten minderhedenbeleid van het ministerie van BZ

¹ bron: STAR, 3e Interim-evaluatie van het Stichtingsakkoord Meer werk voor minderheden. 18 december 1994, 5/94.

Als verklaring voor het niet realiseren van de taakstelling en de evenredigheidsdoelstelling stelt het kabinet dat in de periode 1993–1996 grote veranderingen plaatsvinden bij Arbeidsvoorziening. «Allereerst heeft Arbeidsvoorziening met forse bezuiniging te maken gekregen. Daarnaast is in 1996 een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet aangenomen.»⁵⁵ «Alle beleidsinspanningen ten spijt is er bij Arbeidsvoorziening nog weinig vooruitgang geboekt in de plaatsingsresultaten van allochtone werkzoekenden in de afgelopen jaren. Dit heeft ook te maken met het feit dat het minderhedenaandeel in het totale ingeschrevenen-bestand van Arbeidsvoorziening is gestegen van 18% in 1993 tot circa 21% in 1996.»⁵⁶

Ook in 2000 is nog geen sprake van evenredigheid (SCP 2001, p. 83). «In het voorjaar van 2000 heeft Arbeidsvoorziening de minister van SZW al laten weten de taakstelling van 28 000 geplaatste minderheden niet te zullen halen. De reorganisatie in het kader van de SUWI-operatie, het hoge ziekteverzuim en personeelsverloop liggen hier aan ten grondslag.» (SCP, 2001, p. 83). In absolute zin is er zelfs sprake van een daling van het aantal geplaatste minderheden, hetgeen een trendbreuk betekent met voorgaande jaren. «Mogelijk zijn de achterblijvende plaatsingen ook het gevolg van de in het kader van het MKB-convenant geleverde inspanningen die moeten leiden tot 20 000 extra plaatsingen» (p. 83).

Volgens het SCP roept het feit dat een MKB-convenant nodig is, vragen op over het tot dan toe gevoerde minderhedenbeleid bij Arbeidsvoorziening. «Uit een steekproef van allochtonen kandidaten blijkt dat eenderde deel nog nooit door Arbeidsvoorziening is benaderd» (p. 85). Het SCP constateert vervolgens dat het door Arbeidsvoorziening zelf geformuleerde streven van evenredigheid geen sinecure is. «Een groot aandeel van de minderheden in het niet-werkende werkzoekendenbestand is laag opgeleid (...) en heeft blijkens de indeling in fase 4 (5%), autochtonen: 38%) een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hun kansen op betaald werk zijn gering. Wanneer ook nog in beschouwing wordt genomen dat Arbeidsvoorziening in beginsel goed bemiddelbare minderheden in fase 1 minder vaak aan het werk helpt dan autochtonen, dan is het niet erg verwonderlijk dat de resultaten van Arbeidsvoorziening achterblijven bij de verwachting.» (p. 84).

Bedrijfsadviseurs Minderheden

Ter ondersteuning van het Stichtingsakkoord *Meer werk voor Minderheden* worden 51 Bedrijfsadviseurs Minderheden (BAM'ers) aangesteld, in

⁵⁵ TK 1997–1998, 25 601, nr. 2, p. 31.

⁵⁶ TK 1997–1998, 25 601, nr. 2, p. 31.

principe voor de periode tot en met 1995. De beleidsadviseurs fungeren als intermediair tussen ondernemingen en Arbeidsvoorzieningen: zij bezoeken ondernemingen en geven daar uitleg en advies over intercultu-ralisatie, en werken aan bewustwording bij ondernemers. Daarnaast hebben zij intern een functie als deskundige voor de consultants van Arbeidsvoorziening en geven onder meer cursussen. De bedrijfsadviseurs minderheden hebben zelf geen bemiddelingstaken.

In elk RBA is één adviseur werkzaam; alleen in de RBA's die een grootste-delijk gebied bedienen, waar het overgrote deel van de minderheden is geconcentreerd, zijn meer adviseurs werkzaam. Eind september 1992 gaan de BAM'ers van start met hun werkzaamheden.

In het voorjaar van 1995 wordt door het Landelijk Bureau Arbeidsvoor-ziening een enquête onder regionaal directeurs gehouden over de ervaringen met de BAM'ers. De meeste RBA's geven aan de taken als (zeer) nuttig te ervaren. De regio krijgen vervolgens een geoordeeld bedrag om de BAM'ers in 1996 te kunnen continueren.⁵⁷

In mei 1996 spreekt het CBA zich uit voor voortzetting van de BAM'ers. In het budget van Arbeidsvoorziening voor 1997 wordt hiermee rekening gehouden.⁵⁸ In 1998 verschijnt een evaluatie waarin wordt vastgesteld dat de effectiviteit ten aanzien van het op gang brengen van minderheden-beleid slechts beperkt is geweest, hetgeen onder meer te maken heeft met hun positionering binnen Arbeidsvoorziening.⁵⁹ Uit een evaluatie uit juli 2001⁶⁰ blijkt dat de BAM'ers steeds meer worden geaccepteerd binnen Arbeidsvoorziening. Door de Wet Samen heeft de adviseur bovendien een belangrijk instrument in handen gekregen voor zijn dagelijkse werkzaamheden. Tegelijk wordt vastgesteld dat het draagvlak intern wel minder is dan dat van een consultant. Inmiddels is het landelijke netwerk van deze functionarissen opgeheven; de adviseurs hebben nu als senior-adviseur bij het CWI een enigszins gewijzigde taakstelling gekregen (Klaver en Odé, 2003).

Volgens het SCP lijkt daardoor het minderhedenbeleid steeds meer op de achtergrond te raken. Het verdwijnen van de bedrijfsadviseurs minder-heden «is een forse ingreep, zeker wanneer wordt bedacht dat instellingen aan weerszijden van de arbeidsmarkt positief zijn over de dienstverlening van de BAM'ers. Zowel de bedrijven en werkgeversorganisatie VNO-NCW als CNV en Stichting van de Arbeid dichten de adviseurs een belangrijke plaats toe» (SCP, 2003, p. 272).

Suwi, CWI en minderhedenbeleid

Na een jarenlange discussie over de taken en inrichting van Arbeidsvoor-ziening is eind oktober 2000 als gevolg van de nieuwe Structuur voor Werk en Inkomen (SUWI) Arbeidsvoorziening opgeheven en opgesplitst in afzonderlijke bedrijven. Arbeidsbureaus maken deel uit van de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI's) en de reïntegratiediensten zijn ondergebracht in Kliq.

Met de inwerkingtreding van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (wet-suwi) op 1 januari 2002 zijn de arbeidstoeleidendes organisaties meer op elkaar betrokken geraakt. Onderdeel van deze ingrijpende operatie is dat het onderscheid tussen de arbeidsvoorziening en de uitvoering van de uitkeringsregelingen is vervaagd. De arbeidsvoorzie-ningsorganisatie is opgegaan in circa 130 Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). Zij zijn nog steeds verantwoordelijk voor vacatureregistratie en informatieverstrekking. Nieuw is dat de CWI's de belichaming zijn van de eenloketedachte. Van degenen die zich bij het CWI melden wordt bepaald of ze in aanmerking komen voor een uitkering en welke mogelijk-

⁵⁷ TK 1995–1996, 24 401, nr 2, p. 53.

⁵⁸ TK 1996–1997, 25 001, nrs. 1–2, p. 31.

⁵⁹ Smidt, E. e.a., 1998, Evaluatie positionering en werkwijze bedrijfsadviseurs minderheden. Research voor Beleid, Leiden/LBA, Rijswijk.

⁶⁰ Batelaan, H. J. e.a., 2001, Bedrijfsadvisering minderheden: een vak apart. Regioplan, Amsterdam.

heden zij hebben op de arbeidsmarkt. De kansmeter bepaalt in welke fase de werkzoekende terechtkomt en wijst daarmee de instantie aan waarmee hij of zij te maken krijgt. Het CWI is verantwoordelijk voor cliënten die direct bemiddelbaar zijn (fase 1). Cliënten in fase 2, 3 en 4 worden doorverwezen naar het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV, als zij WW-gerechtigd zijn) of naar de gemeenten (bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden, ontvangers van een nabestaandenpensioen). In het kader van de sluitende aanpak zijn UWV en gemeenten verplicht iedereen in fase 2, 3 en 4 een reïntegratietraject aan te bieden. Dergelijke trajecten worden ingekocht bij private reïntegratiebedrijven (zie Vrooman et al. 2002; SZW 2001).

Belangrijke doelstellingen van de nieuwe organisatiestructuur zijn activering (werk boven uitkering), kostenverlaging en klantgerichtheid (SCP, 2003, p. 269).

Volgens het SCP is niet alleen door de opheffing van de BAM'ers belangrijke expertise verloren gegaan. «Ook via een andere weg is binnen het CWI deskundigheid op het terrein van bemiddeling van minderheden verloren gegaan. Een omvangrijk deel van de medewerkers die betrokken waren bij de uitvoering van het MKB-convenant had een tijdelijk dienstverband en is inmiddels niet meer bij het CWI werkzaam. Hoewel formeel het CWI nog steeds streeft naar evenredige bemiddeling van minderheden, is het de vraag of ze dit kunnen waarmaken. De menskracht die nodig is om specifiek beleid gestalte te geven is gereduceerd en de overige medewerkers hebben hun handen vol om te voldoen aan de nieuwe verwachtingen die de Wet Suwi stelt (claimbeoordeling!). Voorzover men nog toekomt aan arbeidstoeleiding ontbreken sturingsmechanismen die de plaatsing van kwetsbare groepen bevorderen. Medewerkers van het CWI worden uitsluitend afgerekend op aantallen plaatsingen, er wordt niet gekeken of het om minderheden (of andere leden van doelgroepen) gaat. In hectische tijden van reorganisaties en een wassend aantal cliënten is het bepaald niet vreemd dat eerst de «makkelijke» cliënten aan bod komen, en dat zijn door de bank genomen niet de minderheden. Ook in tijden van hoogconjunctuur was dat al zo – evenredige plaatsing is bijvoorbeeld ook in de jaren 1998–2000 nooit gehaald.» (p. 272).

In het in 2000 verschenen onderzoek *Krenten in de pap* komt eveneens naar voren dat minderheden in economisch gunstiger en organisatorisch rustiger tijden door Arbeidsvoorziening minder vaak worden geplaatst dan autochtonen, zelfs wanneer het om goed bemiddelbare (d.w.z. fase 1-) minderheden gaat (Arbeidsvoorziening 2000). Mogelijk zijn deze bespiegelingen te somber, want afgesproken is dat de aanpak die het CWI gedurende het MKB-convenant heeft ontwikkeld, na de convenantperiode blijft bestaan en ingebed wordt in de reguliere werkwijze van het CWI. Concreet betekent dit dat aan allochtone werkzoekenden extra diensten worden verleend, zoals persoonlijke introductie bij de werkgever en inwerkbegeleiding. Het zou gaan om circa twee uur extra dienstverlening.

Algemeen arbeidsmarktbeleid

Afgezien van arbeidsmarktmaatregelen die specifiek zijn bedoeld voor allochtonen, zoals het MKB- of het SPAG-project, kent Arbeidsvoorziening een aantal algemene arbeidsmarktinstrumenten die voor alle werklozen zijn bedoeld, dus zowel voor allochtonen als voor autochtone werklozen. Een aantal van deze instrumenten is ook, of misschien wel vooral, effectief voor de bemiddeling van allochtonen. In de SCP-Rapportage Minderheden 2003 en de rapportage Allochtonen in Nederland van het CBS

(2003) wordt een overzicht gegeven van de Wet Inschakeling Werklozen (WIW) en de Instroom-Doorstroom (ID)-banen. De nu volgende tekst is geheel aan deze twee rapporten ontleend.

Volgens het SCP heeft de WIW als brede doelstelling de langdurige werkloosheid terug te dringen. De WIW vervangt met ingang van 1 januari 1998 de Banenpoolregeling, de Jeugdwerkgarantiewet, de Kaderregeling arbeidsinpassing en de Melkert-II-regeling. «Doelgroep zijn alle werklozen die langer dan één jaar werkloos zijn, alle werkloze uitkeringsgerechtigden en alle werkloze jongeren tot 23 jaar. Er kunnen WIW-dienstbetrekkingen en werkervaringsplaatsen worden aangeboden. In het geval van een dienstbetrekking komt de deelnemer in dienst bij de gemeente, die de deelnemer detacheert bij werkgevers in de particuliere of collectieve sector. Over voorzieningen voor scholing en activering die in het kader van de WIW aangeboden kunnen worden, is geen informatie beschikbaar over minderheden.

De regeling Instroom-Doorstroombanen (ID-banen) komt voort uit de oude Melkert I-regeling. De regeling is erop gericht arbeidsplaatsen te scheppen in de semi-collectieve sector voor langdurig werklozen. Het verschil met de WIW is erin gelegen dat het hier om gesubsidieerde reguliere werkgelegenheid gaat en niet om «additionele» banen. De ID-banen zijn bedoeld voor langdurig werklozen die een jaar of langer een bijstands-, IOAW- of IAOZ-uitkering ontvangen. Over de participatie van minderheden in WIW-dienstbetrekkingen en ID-banen zijn recente en gedetailleerde gegevens beschikbaar.» (p. 264).

Veel niet-westerse allochtonen met gesubsidieerd werk

Volgens het CBS hadden eind 2002 123 000 autochtonen, 16 000 westerse allochtonen en 31 000 niet-westerse allochtonen een gesubsidieerde arbeidsplaats. «De niet-westerse allochtonen bezetten ongeveer eenderde van het totaal aantal ID- en WIW-banen en maar zo'n kleine 7 procent van de WSW-banen. In vergelijking met hun deelname aan de beroepsbevolking bezetten niet-westerse allochtonen veel gesubsidieerde arbeidsplaatsen in de ID en WIW. Gerelateerd aan het aantal personen met een bijstandsuitkering zijn de ID- en WIW-banen gelijkmatiger verdeeld over autochtonen en niet-westerse allochtonen. Het deel van de niet-westerse allochtone beroepsbevolking dat in 2002 een gesubsidieerde baan had, bedroeg ruim 5 procent: meer dan twee keer zo veel als bij autochtonen en westerse allochtonen. Vooral Antillianen/Arubanen en Surinamers hadden vaak gesubsidieerd werk. Meer dan 6 procent van de beroepsbevolking afkomstig uit de Nederlandse Antillen en Aruba of Suriname had een gesubsidieerde arbeidsplaats. Met name veel Antilliaanse en Arubaanse vrouwen in de beroepsbevolking maken gebruik van gesubsidieerde arbeid. Ruim 8 procent van hen had een gesubsidieerde baan.»

Volgens het SCP vervult gaat het om «meer dan 25 000 personen met gesubsidieerd werk. Duidelijk is dat ID-banen en WIW-dienstbetrekkingen het vaakst voorkomen. Afgemeten aan het aandeel in de werkloze beroepsbevolking is er sprake van meer dan evenredige deelname van niet-westerse allochtonen. Ook hieruit blijkt het belang van gesubsidieerd werk voor minderheden.» (p. 265).

Tabel 4.9 Personen met een ID-baan, WIW-dienstbetrekking of WIW-werkervaringsplaats (incl. REA-plaats), naar etnische groep, eind 2002a (in absolute aantallen en naar evenredigheid (ERb))

	ID-banen		WIW-dienstbetrekking		WIW-werkervaring	
	aantal	ER ^c	aantal	ER	aantal	ER
niet-westerse allochtonen	15.280	1,6	8.880	1,5	1.210	1,7
westerse allochtonen	4.920	0,9	2.940	0,9	370	1,1
autochtonen	25.650	0,8	15.600	0,8	1.810	0,8
herkomstgroep onbekend	7.140		90		20	
totaal	53.000		27.520		3.410	

a *WIW-werkervaringsplaatsen*: cijfers medio 2002.

b Aandeel van groep in regeling/aandeel van groep in werkloze beroepsbevolking 2002.

c Percentage deelnemers ID-banen is vastgesteld exclusief de groep waarvan de herkomst onbekend is.

Bron: SCP, 2003, p. 265

ID-banen

Volgens het CBS waren er 2002 53 000 deelnemers in de ID-regeling werkzaam ofwel 0,7 procent van de totale beroepsbevolking. «Van ruim 7 000 ID'ers kan de herkomst niet worden bepaald. Van de overige 46 000 was 56 procent autochtoon, 33 procent niet-westerse allochtoon en 11 procent westerse allochtoon.

Het aandeel ID'ers in de beroepsbevolking verschilt sterk per herkomstgroep. Niet-westerse allochtonen maakten in 2002 ruim zes keer zo veel gebruik van de ID-regeling als autochtonen. Van de niet-westerse allochtonen in de beroepsbevolking had 2,6 procent een ID-baan. Bij de autochtonen was dit 0,4 procent.

Surinamers vormden in 2002 met 5 000 personen de grootste groep niet-westerse allochtonen met een ID-baan. Daarna volgden de Marokkanen en Turken, beiden met ruim 2 000. Onder de Antillianen en Arubanen lag het aantal personen met een ID-baan iets lager, op 2000. Ten opzichte van de beroepsbevolking was het aandeel Antillianen en Arubanen met een ID-baan met 3,7 procent juist het grootst.» (CBS, 2003, p. 89).

Volgens het SCP heeft rond de 4% van de Surinamers en Antillianen in de werkzame beroepsbevolking een ID-baan. «Tevens is er bij deze groepen sprake van een meer dan evenredige deelname: het aandeel Surinamers en Antillianen met een ID-baan is aanzienlijk hoger dan hun aandeel in de werkloosheid. Ook Turken en Marokkanen zijn meer dan evenredig vertegenwoordigd in ID-banen, maar de getalsmatige betekenis van deze vorm van gesubsidieerde arbeid is minder groot dan bij Surinamers en Antillianen. De overige niet-westerse groepen zijn het minst in ID-banen te vinden; zij zijn zelfs niet evenredig vertegenwoordigd.»

Tabel 4.10 Personen met een ID-baan, 15-64-jarigen, naar etnische groep, leeftijd en geslacht, 2002

	autoch-tonen	niet-westerse allochtonen					ov. niet-westers	totaal ^a
		totaal niet-westers	Turken	Marok.	Surin.	Antil.		
totaal	25.650	15.280	2.340	2.450	4.980	2.080	3.420	53.000
mannen	12.010	7.020	1.160	1.360	1.960	770	1.770	24.580
vrouwen	13.650	8.260	1.170	1.100	3.020	1.320	1.650	28.410
% ID-banen in werkzame beroepsbevolking								
totaal	0,4	2,9	2,3	2,9	3,6	4,0	2,2	0,7
mannen	0,3	2,1	1,7	2,4	2,7	2,8	1,7	0,6
vrouwen	0,6	4,0	3,4	4,2	4,7	5,7	2,9	1,0
15-24 jaar	0	0,2	0,3	0,3	0,2	0,4	0,1	0,1
25-44 jaar	0,4	2,9	2,7	3,3	3,5	4,0	2,0	0,7
45-64 jaar	0,6	4,8	2,8	4,8	5,5	5,5	4,1	1,0
evenredigheid (= 1) ^b	0,8	1,6	1,6	1,8	2,7	2,3	0,9	

a Inclusief westerse allochtonen en herkomstgroep onbekend.

b Aandeel van groep in ID-banen/aandeel van groep in werkloze beroepsbevolking.

bron: SCP, 2003, p. 266

WIW-dienstbetrekkingen

Volgens het SCP hadden eind 2002 ruim 27 000 personen een WIW-dienstbetrekking. «Dit is minder dan twee jaar daarvoor, toen nog bijna 33 000 personen een dergelijk dienstverband hadden. Mogelijk zijn in deze daling de veranderingen in het beleid ten aanzien van gesubsidieerde arbeid al zichtbaar. Wel is het zo dat de daling van het aantal WIW-dienstbetrekkingen al vanaf 1998 aan de gang is. De hoogconjunctuur van de voorbije jaren speelt waarschijnlijk ook een rol. Hierdoor konden werkzoekenden makkelijker op de reguliere arbeidsmarkt werk vinden. Dit blijkt vooral te gelden voor autochtonen, bij wie de daling het grootst is (- 22%). Ook onder Turken en - vooral - Surinamers is het aantal personen met een WIW-dienstbetrekking tussen 2000 en 2002 teruggelopen. Het aantal Antilliaanse en Marokkaanse deelnemers is licht gestegen. Groot is de toename van het aantal WIW'ers afkomstig uit de overige niet-westerse landen. Deze toename strookt met de stijging van het aantal personen uit deze groepen in de werkloze beroepsbevolking maar is, gezien de afname van het totaal aantal WIW'ers, toch opmerkelijk.»

Tabel 4.11 Personen met een WIW-dienstbetrekking, 15-64-jarigen, naar etnische groep, leeftijd en geslacht, 2002, en procentuele verandering 2000-2002

	autochtonen	niet-westerse allochtonen					ov. niet-westers	totaal ^a
		totaal niet-westers	Turken	Marok.	Surin.	Antil.		
totaal	15.600	8.880	1.310	1.510	2.220	1.140	2.700	27.520
mannen	8.730	4.550	610	920	1.010	490	1.520	14.890
vrouwen	6.870	4.340	700	590	1.210	650	1.190	12.630
% verandering 2000-2002								
totaal	-22	0	-7	+3	-21	+8	+29	-16
mannen	-24	-3	-14	+2	-24	-2	+22	-19
vrouwen	-20	+5	-1	+5	-18	+16	+42	-12
% WIW in werkzame beroepsbevolking								
totaal	0,3	1,7	1,3	1,8	1,6	2,2	1,7	0,4
mannen	0,2	1,4	0,9	1,6	1,4	1,8	1,5	0,4
vrouwen	0,3	2,1	2,1	2,3	1,9	2,8	2,1	0,4
15-24 jaar	0,5	2,3	2,2	2,2	2,6	5,0	2,0	0,7
25-44 jaar	0,2	1,2	0,9	1,4	1,0	1,5	1,3	0,3
45-64 jaar	0,3	2,6	1,7	3,0	2,4	2,7	3,0	0,5
evenredigheid (= 1) ^b	0,8	1,6	1,5	1,8	2,0	2,1	1,1	

a Inclusief westerse allochtonen en herkomstgroep onbekend.

b Aandeel van groep in WIW-dienstbetrekkingen/aandeel van groep in werkloze beroepsbevolking.

Bron: CBS (op SCP-verzoek verstrekte gegevens); CBS (2002b) SCP-bewerking

Volgens het CBS is het aandeel allochtone WIW'ers in de beroepsbevolking vergelijkbaar met dat in de ID-regeling. «Niet-westerse allochtonen maakten in 2002 bijna zes keer zoveel gebruik van de WIW-regeling als autochtonen: respectievelijk 1,5 en 0,3 procent van de beroepsbevolking. Onder de niet-westerse allochtonen was het aandeel WIW'ers met 2,0 procent het grootst bij de Antillianen en Arubanen en met 1,2 procent het laagst bij de Turken. In de Turkse beroepsbevolking was met name het aandeel mannen met een WIW-baan klein (0,8 procent tegenover 1,9 procent van vrouwen). Van de WIW'ers in de eindstand van 2002 waren er 16 duizend autochtoon, 3 duizend westers allochtoon en 9 duizend niet-westers allochtoon. Net als bij de ID-regeling waren veruit de meeste niet-westerse allochtonen in de WIW van de eerste generatie. Onder de westerse allochtonen met een WIW-dienstbetrekking kwamen de eerste en tweede generatie ongeveer evenveel voor.» (CBS, 2003, p. 91).

De klassieke minderheidsgroepen participeren volgens het SCP meer dan evenredig in de WIW. Met name Surinamers en Antillianen zijn naar verhouding vaak werkzaam in een WIW-dienstbetrekking, zo blijkt uit de meer dan evenredige participatie. Bij de overige niet-westerse groepen is, ondanks de forse toename van de afgelopen jaren, maar net sprake van evenredige deelname.

Het belang van gesubsidieerde arbeid voor minderheden blijkt ook uit het aandeel minderheden in de werkzame beroepsbevolking dat een WIW-

dienstbetrekking heeft. Dat aandeel is veel groter dan bij de autochtonen. Duidelijk is te zien dat vooral allochtone jongeren, ouderen en vrouwen goed door de WIW worden bereikt. Niet alleen is de WIW belangrijk voor minderheden als geheel, zij is in het bijzonder van belang voor de kwetsbare categorieën binnen de minderheden.

Uitstroom uit WIW

De stroom van autochtonen uit de WIW mondt vaker dan bij minderheden uit in werk. Bij autochtonen stroomt na de WIW 60% uit naar werk, bij niet-westerse allochtonen is dit 47% (p. 268). «Zorgelijk is dat minderheden veel vaker dan autochtonen uit de WIW worden ontslagen (niet-westerse allochtonen 24%, autochtonen 16%). Van de niet-westerse allochtonen vormen vooral de Marokkanen en de Antillianen een problematische categorie: niet minder dan 32% van de Marokkanen en 26% van de Antillianen verlaat vanwege ontslag de WIW-dienstbetrekking. Het aandeel dat na de WIW werk vindt, is bij deze groepen dan ook veel lager. Van de uitgestroomde Marokkanen heeft 38% werk gevonden; dit geldt voor 44% van de Antillianen. De andere minderheidsgroepen doen het naar verhouding beter: 48% van de Turken, 50% van de overige niet-westerse groepen en 51% van de Surinamers rondt de WIW succesvol af.»

Tabel 4.12 Uitstroom uit een WIW-dienstbetrekking, naar etnische groep en uitstroombestemming, a 2002 (in procenten)

	totaal, wv.:	werk				aflopen contract ^b	overig/ onbekend
		regulier	ID-baan	ov. gesubs. arbeid	ontslag		
totaal	55	15	28	12	18	10	16
autochtonen	60	15	31	14	16	10	15
niet-westerse allochtonen wv.	47	16	22	9	24	12	17
Turken	48	18	20	10	21	15	16
Marokkanen	38	13	18	7	32	14	16
Surinamers	51	16	28	7	24	10	16
Antillianen	44	12	22	10	26	10	20
ov. niet-westerse allochtonen	50	17	20	13	21	10	19

a Een persoon met herhaalde uitstroom is eenmaal opgenomen in de uitstroom.

b Beëindiging wegens het bereiken van de maximumleeftijd of aflopen tweejaarsperiode.

bron: SCP, 2003, p. 268

Het SCP concludeert dat gesubsidieerd werk voor minderheden een belangrijk instrument is om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en door te stromen naar ander, soms regulier werk. «Het belang van gesubsidieerd werk neemt in een teruglopende conjunctuur alleen maar toe. De kans dat kwetsbare categorieën van het allochtone arbeidsaanbod aan de slag komen in een reguliere baan wordt met de dag kleiner. Gesubsidieerd werk is dan een bereikbaar perspectief, waardoor de relatie met de arbeidsmarkt behouden blijft. Wel is het zaak om de negatieve uitstroom van minderheden te beteugelen.»

Tot slot stelt het SCP dat het nog te vroeg is om een oordeel te geven over de realisatie van de doelstellingen van de wet SUWI. «Wel stelt de IWV dat

het CWI in 2002 zijn activeringsdoelstelling onvoldoende gestalte heeft gegeven. De organisatie is te zeer opgeslokt door de verwerking van uitkeringsaanvragen, met als gevolg dat medewerkers van het CWI weinig tijd hebben besteed aan het begeleiden van mensen naar werk».

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, is aan verschillende personen gevraagd wat hun oordeel is over de rol van Arbeidsvoorziening in het minderheden- of integratiedebat in de afgelopen dertig jaar. De heer **De Vries** antwoordt hierop dat hij niet kan oordelen over het functioneren van Arbeidsvoorziening:

«Dat wil ik niet en kan ik niet op dit moment, omdat je als bewindspersoon te ver van de uitvoeringspraktijk af zit om het heel specifiek te kunnen beoordelen. In algemene zin kan ik zeggen dat wij vaak wat teleurgesteld waren in de prestaties van Arbeidsvoorziening.»

Volgens hem is de rol van Arbeidsvoorziening beperkt:

«In samenhang met de arbeidsvoorzieningswet is Arbeidsvoorziening getripartiseerd en is een eigenstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid terechtgekomen bij het CBA. Onder leiding van het bestuur van het CBA is het beleid ten aanzien van de moeilijke doelgroepen op de arbeidsmarkt verder gedifferentieerd en verfijnd. (...) Maar ik herhaal nogmaals, wat je ook doet als overheid, zolang er meer mensen zijn die een baan zoeken dan er banen zijn, blijven er aan het eind van de dag mensen zonder baan zitten. Men kan dan dus altijd tegen de overheid zeggen: u bent niet geslaagd in uw doelstelling.»

Mevrouw **Mulock Houwer** geeft aan dat het niet mogelijk is om te spreken van dé rol van Arbeidsvoorziening:

«Het is van belang, te realiseren dat de positie van die regionale bureaus in de jaren negentig aanvankelijk nogal zelfstandig was. Arbeidsvoorziening kon niet simpelweg een grote opdracht accepteren die slechts naar de regionale bureaus hoefde te worden doorvertaald. Nee, het waren allemaal zelfstandige bureaus met zelfstandige besturen, die zelf wel uitmaakten wat prioriteit moest hebben. Dat is ook de reden dat de structuur van Arbeidsvoorziening is veranderd, want op die manier kon natuurlijk niet goed worden gewerkt. Met een organisatie die voor 100% door het Rijk wordt betaald en waarin een interne verdeeldheid bestaat over de te kiezen prioriteiten, is niet te werken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een stroomlijning binnen Arbeidsvoorziening, zodat de opdracht van de minister van SZW om 60 000 plaatsen te bemiddelen kon worden waargemaakt.»

Volgens mevrouw **Mulock Houwer** heeft Arbeidsvoorziening jarenlang niet de hoogste prioriteit aan allochtonen gegeven:

«Dat was wel logisch, want dat was ook niet haar opdracht, omdat er ook andere doelgroepen waren. Binnen een mum van tijd was het een probleem geweest in de Kamer als de gehandicapten even niet aan bod zouden komen en de allochtonen wel».
Naar haar mening had Arbeidsvoorziening meer accent moeten leggen op de minder kansrijken: «De opstelling was dat je heel goede contacten met werkgevers moet hebben als je kansarmen of mensen met minder opleiding wilt bemiddelen. Je moet dan ook een aantal goede mensen kunnen leveren, want dan willen werkgevers eventueel ook wel een aantal minder goede mensen aannemen. In de contacten werd dus geprobeerd om beide categorieën mensen te leveren. Dat betekende dat niet automatisch de gehele Arbeidsvoorziening klaarstond voor de laagste groepen. Juist het kabinet heeft daar heel erg op gewezen in de persoon van de minister van SZW, die zei dat mensen die goed toegerust zijn, zelf de weg wel vinden (...). Uiteindelijk heeft het direct aanspreken van werkgevers en branches in de praktijk veel meer geholpen. Vanaf het moment dat er meer branchegewijs werd gewerkt, ging het beter. Natuurlijk was het in die tijd belangrijk om ook een

wettelijk instrument te hebben, maar ik vraag mij achteraf af of er een causaal verband is tussen de inzet van die instrumenten en hoe het uiteindelijk is gegaan. Het is uiteindelijk heel goed gegaan in de jaren 1998–2000, vind ik zelf.»

Dat het bestrijden van werkloosheid in die periode veel effectiever was, komt volgens mevrouw **Mulock Houwer** allereerst door de gunstige economische situatie, die veel beter was dan in de drie à vier jaar daarvoor:

«Ten tweede is de wijze waarop een verantwoordelijk bewindspersoon er achteraan jaagt, nogal belangrijk. Hij of zij kan er een persoonlijk punt van maken en de partners aanspreken om het te regelen. Dat was echter zowel in de periode-Melkert als in de periode-Vermeend het geval. Het is dus niet helemaal bepalend voor het verschil. Ten derde speelt het management van de uitvoeringsorganisaties een rol. Het helpt als er bij de uitvoeringsorganisaties een gezamenlijk gevoel bestaat dat er een klus moet worden geklaard omdat hun bestaan anders zelfs op het spel kan komen te staan. Ten vierde groeide bij de organisaties, los van de aansporing van de bewindspersonen, het gevoel dat zij hiermee aan de slag moesten. Het heeft daarbij een rol gespeeld dat zij een probleem kregen met het invullen van vacatures. Het kan niet anders dan dat eigenbelang daarbij een rol heeft gespeeld.»

De heer **Hofstede** is positief over de rol van Arbeidsvoorziening in de periode dat hijzelf voorzitter bij het RBA was:

«Op arbeidsvoorziening in haar totaliteit heb ik niet voldoende zicht. (...) In de regio Eindhoven en Zuidoost-Brabant is dat wel voldoende gebeurd en heeft dat ook effect gehad. Wij hadden uitstekende «BAM'ers» in dienst. Zij hebben er hard aan getrokken en kregen ook alle ruimte in de organisatie. Ook de directeur en ik gingen naar fabrikantenverenigingen in dat gebied om inleidingen te houden. Daarbij hebben wij geweldig benadrukt en voorgerekend hoe het mis zou lopen met de arbeidsmarkt als zij daar niet veel meer aandacht aan zouden besteden. Ook het eigenbelang werd dus naar voren gehaald. Wij hadden daar toen vrij grote successen mee. (...) Ik vind het jammer dat de «BAM'ers zijn opgeheven. Ik vind het ook jammer dat de arbeidsvoorziening is opgeheven, maar daar heb ik niet toe besloten. Volgens mij hebben jullie dat met elkaar besloten.»

4.5.3. De rol van sociale partners

In de uitvoering van het minderhedenbeleid spelen de sociale partners een belangrijke rol. In deze paragraaf wordt daar aandacht aan besteed. Daarbij wordt vooral ingegaan op de bijdrage van de Stichting van de Arbeid in het minderheden- en integratiebeleid en op de rol die de vakbonden daarin speelden. Over werkgevers(organisaties) heeft de Commissie niet veel informatie gevonden.

De tekst over de Stichting van de Arbeid (STAR) is vooral ontleend aan verslagen van de STAR zelf, de tekst over de vakbonden is grotendeels ontleend aan het boek *Vakbonden en immigranten in Nederland*, van Judith Roosblad (2002).

Om de concurrentiepositie van Nederland na de Tweede Wereldoorlog te versterken, besluiten overheid en werkgevers- en werknemersorganisaties de lonen laag te houden. Dit beleid leidt in het begin van de jaren vijftig tot een grote vraag naar arbeidskrachten. Om aan deze vraag te voldoen kiest de overheid in 1955 voor het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten.⁶¹ Op deze manier kan flexibel worden ingesprongen op de

⁶¹ In de praktijk is al veel langer sprake van het werven van buitenlandse arbeidskrachten: immers, al in 1948 hebben de Staatsmijnen een overeenkomst met Italië gesloten.

economische cyclus. Door aan buitenlandse arbeidskrachten vergunningen van twee jaar te verlenen kunnen werkgevers bij economische groei werknemers aantrekken die zij tijdens recessies kunnen terugsturen (Roosblad, 2002, p. 42). De overheid raadpleegt de werknemersorganisaties over dit plan, die ermee instemmen.

De officiële werving verloopt op basis van een tripartiet overleg tussen het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid (SZV) en vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. In dit overleg werden afspraken gemaakt over de aantallen te rekruteren arbeidskrachten en over de feitelijke uitvoering van werving en tewerkstelling (p. 43).

Niet alle arbeidskrachten komen echter via officiële kanalen binnen; sommigen worden rechtstreeks door werkgevers in hun eigen land geworven, terwijl anderen zelf via familie naar Nederland komen. «Tot 1966 werd meer dan de helft van de buitenlandse arbeiders buiten de werving om in Nederland tewerkgesteld» (p. 43).

Volgens Roosblad is de houding van de Nederlandse vakcentrales tegenover het aantrekken en tewerkstellen van buitenlandse arbeiders in deze periode vrij positief. Wel hebben de vakcentrales moeite om aan de achterban uit te leggen waarom buitenlandse arbeidskrachten op grond van de cao speciale arbeidsvoorwaarden krijgen (zij krijgen bijvoorbeeld bij aanstelling een jaarcontract; de werkgevers zorgen voor huisvesting; de werkgever betaalt na afloop van het contract de terugreis; bij verlenging van het contract worden de kosten van een eventuele vakantie in het land van herkomst betaald; en zij krijgen extra verlofdagen). De Nederlandse collega's ervaren dit als discriminatie.

Als gevolg van de sterke groei van de economie in de jaren zestig ontstaat een steeds groter tekort aan arbeidskrachten. In 1963 wordt het tekort aan arbeidskrachten op 100 000 geschat (Roosblad, 2002, p. 44). Hierdoor komen de werknemersorganisaties in een sterke onderhandelingspositie, wat resulteert in het afschaffen van de geleide loonpolitiek in 1963 en de invoering van werktijdverkorting. De invoering van de vijfdaagse werkweek legt vervolgens nog meer druk op de arbeidsmarkt. Werkgevers zien hun productiecapaciteit steeds meer onderbenut en worden steeds kwetsbaarder voor hoge looneisen. Zij dringen aan op snelle verstrekking van werkvergunningen.

Halverwege de jaren zestig krijgt de vakbeweging steeds meer oog voor de consequenties van de massale immigratie, vooral door de sociale misstanden in de huisvesting. Werknemersorganisaties nemen gaandeweg steeds meer het standpunt in dat de immigratie beperkt zou moeten worden. Werkgevers daarentegen houden vol dat werving noodzakelijk is omdat veel ondernemingen in verschillende bedrijfstakken structureel zijn aangewezen op deze additionele bronnen (Roosblad, 2002, p. 45).

In 1966–1967 is er een korte economische recessie, die voor het eerst een diepgaande discussie op gang brengt over de betekenis en functie van buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse economie. De werkloosheid stijgt en het aantal arbeidsvergunningen wordt sterk gereduceerd, van 46 000 in 1966 tot 39 000 in 1967 (p. 45). Een deel van de werkloze arbeiders keert terug, maar een ander deel blijft en neemt de plaats in «die autochtone werknemers niet meer wensten te vervullen» (p. 46). Kort na de recessie neemt het aantal arbeidsvergunningen weer toe en in de periode 1966–1972 volgt een zeer omvangrijke werving die vrijwel geheel via de wervingskantoren verloopt.

De economische stagnatie in 1966–1967 leidt bij een aantal bedrijven tot collectieve ontslagen en maakt duidelijk dat niet alle Nederlandse werknemers de komst van buitenlandse arbeiders zonder probleem aanvaarden. «De roep van de vakcentrales (en overheid) om een stringenter immigratiebeleid en een vermindering van de immigrantenpopulatie werd steeds luider.

In het Actieprogramma 1971–1975 van het overlegorgaan van het NVV, NKV en CNV worden twee uitgangspunten voor het arbeidsmigrantenbeleid geformuleerd: allereerst dient er een restrictief toelatingsbeleid te worden gevoerd en moet waar mogelijk terugkeer worden bevorderd. Daarnaast dienen buitenlandse werknemers in Nederland dezelfde rechten en plichten te hebben als Nederlandse werknemers.» (p. 47).

Als de «oprotpremie» in het begin van de jaren zeventig ter sprake komt, benadrukken de vakcentrales het belang van terugkeerprojecten in het kader van ontwikkelingssamenwerking (de minister van Ontwikkelingshulp zet in samenwerking met de regeringen van enkele herkomstlanden, projecten op om terugkerende migranten te helpen met het starten van een bedrijf). «Toch wordt het terugkeerbeleid ook vanuit de vakcentrales bekritiseerd. Men vindt dat buitenlandse werknemers niet simpelweg kunnen worden «afgekocht» wanneer zij niet langer nodig zijn.» (Roosblad, 2002, p. 48).

In 1974 stelt de SER in een advies over de werving en tewerkstelling van buitenlanders dat het arbeidsmarktbeleid zo moet worden gestructureerd, dat er zo weinig mogelijk beroep gedaan hoeft te worden op buitenlands arbeidsaanbod. Na 1974 wordt de werving van buitenlandse arbeidskrachten zo goed als beëindigd. Dat betekent echter niet dat er geen immigranten meer komen: vanaf 1970 komt namelijk de gezinshereniging op gang.

Na het verschijnen van de WRR-publicatie *Etnische Minderheden* in 1979, wijzigt het standpunt van de vakbonden ten aanzien van terugkeer. In 1982 gaan werknemersorganisaties, in navolging van de rijksoverheid, over tot het ontwikkelen van een minderhedenbeleid (p. 54).

In de periode daarna richten de vakcentrales zich vooral op belangenbehartiging en stellingname tegen discriminatie en racisme, maar volgens Roosblad worden er weinig maatregelen getroffen om de vanaf 1975 sterk verslechterde arbeidsmarktpositie van etnische minderheden aan te pakken: «Het minderhedenbeleid van de vakcentrales had, voor zover dit al op het terrein van de arbeidsmarkt betrekking had, weinig effect.» (Roosblad 2002, p. 57).

Tevens stelt Roosblad dat de belangenbehartiging van buitenlandse werknemers binnen de eigen gelederen en op de arbeidsmarkt, bij uitstek een taak van de vakbeweging, in de jaren zeventig moeizaam verloopt en dat dit vooral geïnitieerd wordt door de welzijnsstichtingen voor buitenlanders (p. 50). Toen de FNV en CNV begin jaren tachtig hun minderhedenbeleid formuleerden, werd hierin – ondanks de hoge werkloosheid onder immigranten – nauwelijks serieus aandacht besteed aan de arbeidsmarktpositie van immigranten; er werden nagenoeg geen voorstellen gedaan ter verbetering van hun werkgelegenheid of hun positie op de werkvloer. Pas eind jaren tachtig kwam hierin verandering (p. 159).

Onderzoek toont aan dat de hoge werkloosheid onder etnische minderheden niet alleen het gevolg is van achterstand in opleiding en gebrek aan kennis van de Nederlandse taal, maar vooral van discriminatie, en dat

immigranten disproportioneel worden gedupeerd bij (massa)ontslagen.⁶² In 1986 wordt daarom door de ACOM geadviseerd om positieve-actiebeleid te voeren. De SER verwerpt dit voorstel echter. Ook de overheid besluit zich terughoudend op te stellen tegenover het bedrijfsleven: bedrijven en vakbonden moeten zelf afspraken maken over scholing en werk voor minderheden. De overheid wil wel ondersteuning bieden in de vorm van financiële prikkels (bedrijven die immigranten, of andere groepen werklozen, in dienst nemen worden tijdelijk vrijgesteld van premieafdracht). Als blijkt dat dit weinig effect heeft, dringt de overheid bij de sociale partners aan op het maken van hardere afspraken. Zo niet, dan zou zij zelf met wetgeving komen! (Roosblad 2002, p. 57).

De verslechterde arbeidsmarkt leidt er eind jaren tachtig toe dat de vakcentrales zich meer gaan richten op beleid te verbetering van die arbeidsmarktpositie. De maatregelen van de FNV en CNV behelzen vooral het maken van (cao-)afspraken over positieve actie, scholing en training. Tegelijkertijd blijkt dat er binnen de vakbeweging zelf veel te weinig aandacht is voor het eigen minderhedenbeleid. In 1992 komt de FNV tot de conclusie dat «het minderhedenbeleid van de FNV voornamelijk een papieren beleid was.» (p. 59).

In 1993 verschijnt de *Non-discriminatiecode voor FNV en bonden*. De concrete invulling van deze code verschilt sterk tussen de bonden: de AbvaKabo FNV bijvoorbeeld heeft het – op papier in ieder geval – verst uitgewerkte minderhedenbeleid en voert intern een positieve-actiebeleid in. De Industriebond FNV daarentegen heeft geen apart minderhedenbeleid; hem staat een dergelijke categorale aanpak ook tegen. De bond is ook tegen positieve actiebeleid omdat hij meent dat dit stigmatisering van minderheidsgroepen en uiteindelijk segregatie in de hand werkt (p. 61). Het leidt uiteindelijk tot een conflict tussen de centrale FNV en de Industriebond waarbij de laatste onder druk van de voorzitter van de vakcentrale, de heer Stekelenburg, zijn standpunt tegen positieve actie moet afzwakken (p. 62).

Ook binnen de CNV-bonden zijn er grote verschillen, met name tussen de Bouw- en Houtbond en de Industrie- en Voedingsbond CNV. De laatste gaat uit van algemeen beleid, hoewel in een aantal cao's afspraken worden gemaakt over werkgelegenheidsprojecten voor minderheden. De Bouw- en Houtbond voert wel een minderhedenbeleid maar van de voorgestelde maatregelen wordt er (althans tot 1995) geen enkele geïmplementeerd (p. 62).

Uit een onderzoek van de Loontechische Dienst in 1990 blijkt dat ultimo 1989 slechts in 13 cao-afspraken minderheden als doelgroep worden genoemd (in circa 6% van het totaal aantal scholings- en werkgelegenheidsafspraken). In 1990 is dat in 15 cao-afspraken het geval, wat neerkomt op iets meer dan 14% van het aantal scholings- en werkgelegenheidsafspraken.⁶³

In het rapport *Allochtonenbeleid* van 1989 pleit de WRR voor de invoering van een wet bevordering arbeidskansen. De minister van SZW geeft aan daarover overleg te willen voeren met de sociale partners en stuurt op 7 juni 1990 een gespreksnotitie naar de Stichting van de Arbeid over Employment Equity naar Canadees model. Het kabinet wacht een reactie af en meldt tevens voornemens te zijn de SER om advies hierover te vragen.⁶⁴ De inhoud van de adviesaanvraag kan worden beïnvloed door uitkomsten van het overleg in de STAR, dat uiterlijk 1 oktober 1990 wordt verwacht.

⁶² In haar rapport verwijst Roosblad naar het boek van Lucassen en Penninx, van 1994: *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders*. Zij zeggen hier: «Intussen had onderzoek steeds duidelijker aangetoond dat de disproportionele werkloosheid van immigranten voor een belangrijk deel verklaard moest worden door directe, maar vooral indirecte discriminatie van immigranten bij de werving en selectie door werkgevers en door oververtegenwoordiging van migranten bij (massa-) ontslagen.» (1994, p. 149–150).

⁶³ TK 1990–1991, 21 971, nrs. 1–2, p. 35.

⁶⁴ Op 14 januari 1991 wordt de SER om advies gevraagd of, en zo ja, in welke vorm ondersteunende wetgeving gewenst is met betrekking tot de uitgewerkte Stichtingsvoorstellen (TK 1990–1991, 21 971, nrs 1–2, p. 14)

Op 2 oktober 1990 vindt het Najaarsoverleg plaats, dat leidt tot een gemeenschappelijke verklaring: partijen spreken het vertrouwen uit dat door gemeenschappelijke inspanningen in de STAR de in het basisakkoord neergelegde voorstellen zodanig worden uitgewerkt dat zij in de praktijk substantiële werking hebben en dat dit ook meetbaar en controleerbaar is.⁶⁵

Als belangrijkste oorzaak van het hoge werkloosheidsniveau noemt de STAR directe en indirecte discriminatie op de arbeidsmarkt en het niet beschikken over voldoende basisvaardigheden (zoals een elementaire taalbeheersing) respectievelijk scholing, zodat de op de arbeidsmarkt gevraagde kwalificatie niet aanwezig is (STAR, 1990, p. 5).

Op 14 november 1990 komt de Stichting van de Arbeid met voorstellen om de werkloosheid onder minderheden terug te brengen: het Stichtingsakkoord *Meer werk voor minderheden*.⁶⁶

Als taakstelling inzake het terugdringen van de werkloosheid onder etnische minderheden formuleert de STAR het volgende: «het in het kader van een integrale aanpak van de onderhavige problematiek binnen een periode van vier à vijf jaar komen tot een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden in vergelijking met de autochtone beroepsbevolking.» (STAR, 1990, p. 9). De STAR beseft dat dit geen gemakkelijke taak is: de werkloosheid onder minderheden is dan (eind 1989) 37%, tegen 9% van de autochtone beroepsbevolking. Het streven naar evenredige arbeidsparticipatie betekent dus een inspanning om circa 60 000 banen te scheppen. Om dit te realiseren worden inspanningen verwacht van ondernemingen (met meer dan 10 werknemers), cao-partijen, en de regionale Arbeidsvoorzieningsorganisaties. De STAR stelt verder voor om «ondersteuningsfunctionarissen» aan te stellen bij de RBA's. Het CBA gaat hiermee akkoord en stelt 50 Bedrijfsadviseurs Minderheden (BAM'ers) aan die binnen de RBA's, op kosten van Arbeidsvoorziening, worden geplaatst. In maart 1992 beginnen de BAM'ers hun werkzaamheden.

Overigens zijn niet alle partners binnen de STAR het met het akkoord eens: de FNV acht de taakstelling van 60 000 banen onvoldoende en betreurt het dat haar voorstellen voor verbetering van de rechtspositie van etnische minderheden op de werkplek onvoldoende in de nota zijn verwerkt. De FNV is (onder verwijzing naar de WRR) van oordeel dat het beleid in en door ondernemingen zou moeten plaatsvinden door middel van het opstellen van actieplannen met daarin een kwantitatieve en een kwalitatieve aanpak.⁶⁷ Al met al stelt de FNV zich achter de intenties van de nota, maar blijft zij aanvullende wetgeving noodzakelijk vinden. Het kabinet reageert met instemming op het voorstel.

In de nota *Werk en Minderheden*, van september 1992, stelt de minister van Sociale Zaken vast dat het aantal personen uit minderheidsgroepen dat per saldo is toegetreden tot de werkzame beroepsbevolking met zo'n 12 000 is toegenomen. «Dat houdt in dat als in vijf jaar tijd het aantal banen voor minderheden met 60 000 zal zijn uitgebreid, conform de minimumdoelstelling van de STAR, de werkloosheid van minderheden in absolute zin niet zal zijn gedaald.» (p. 10). Mede op grond van deze constatering komt de minister tot de volgende conclusie: «De inspanningen die nodig zijn om de hierboven geschetste problematiek op te lossen zijn dermate groot, dat niet verwacht kan worden dat binnen afzienbare tijd sprake kan zijn van een evenredige arbeidsmarktparticipatie. Hooggespannen verwachtingen kunnen dan ook zeker niet worden gewekt. Het is realistischer om te werken met tussendoelstellingen die in fasen uiteindelijk moeten leiden tot een gelijkwaardige plaats voor minderheden in onze samenleving.» (STAR 1990, p. 14).

⁶⁵ Nota van de STAR inzake een beleid, gericht op het terugdringen van de werkloosheid onder etnische minderheden, 14 november 1990, p. 4.

⁶⁶ STAR, *Meer werk voor minderheden*, 14 november 1990, nr. 6/90.

⁶⁷ STAR, 1990, Kort verslag van het op 20 november 1990 gehouden overleg tussen de STAR en een kabinetsdelegatie over de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, p. 3.

Na twee jaar blijkt dat het STAR-akkoord weinig effectief is. In 1993 kondigt het kabinet daarom aan dat er inderdaad een wet komt om het STAR-akkoord te ondersteunen.⁶⁸ Het gaat om de tijdelijke Wet Bevordering Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEAA). Dit sluit aan op het advies van de SER dat dan nog in voorbereiding is. Uit een evaluatie van de Loontechnische Dienst blijkt dat de STAR en het CBA zich vooral gericht hebben op de randvoorwaarden en dat die inmiddels zijn vervuld. Bij het CBA gaat het dan om het aanstellen van bedrijfsadviseurs minderheden. (p. 31).

Daarop wordt door de regering en de oppositie wetgeving voorbereid voor de Wet Bevordering Evenredige Deelname Allochtonen (WBEAA). Per 1 juli 1994 wordt de WBEAA ingevoerd. De wet oogst veel kritiek, zowel van voor- als tegenstanders. De voorstanders vonden de wet niet ver genoeg gaan omdat er geen sancties aan zijn verbonden. De tegenstanders, vooral de werkgevers(organisaties), vinden de WBEAA onnodig. Zij vinden dat evenredige participatie al voldoende wordt bevorderd door het STAR-akkoord en «dreigen niet meer aan dat akkoord te zullen meewerken als deze extra wettelijke verplichting wordt ingevoerd» (Roosblad, 2002, p. 59). De werkgeversorganisaties voeren een sterke lobby om de wet tegen te houden. De vakcentrales houden zich afzijdig en ondernemen weinig pogingen om de wet er wél doorheen te krijgen. Zij hadden zich gecommitteerd aan het STAR-akkoord en «waren klaarblijkelijk evenmin voorstander van additionele wetgeving» (p. 59).

In 1994 kennen 68 cao's een of meer afspraken over werk en scholing voor minderheden. Dat is een groei ten opzichte van 1991, toen 51 cao's afspraken bevatten. Echter, in 1991 bevatten 51 cao's concrete afspraken, tegen 37 in 1994. Het hogere aantal zit dus vooral in intenties en studies. Er is weinig informatie over de effectiviteit van deze afspraken.⁶⁹

De WBEAA sorteert weinig effect. Volgens Roosblad niet alleen doordat een groot aantal werkgevers de wet niet uitvoert: «Ook de inzet van de werknemersorganisaties laat te wensen over.» (2002, p. 159). «Weliswaar steeg het aantal afspraken gericht op positieverbetering van immigranten, maar dit waren vaak vage, slecht uitgewerkte intentieverklaringen. cao-afspraken over allochtone werknemers bleken het ook vaak af te leggen tegen primaire arbeidseisen.» (p. 159).

In een nota van de STAR van 26 november 1995 wordt (opnieuw) vastgesteld dat er geen betrouwbare statistische gegevens voorhanden zijn op grond waarvan betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden over de arbeidsmarktpositie van allochtonen.⁷⁰ Een antwoord op de vraag in welke mate de 60 000 extra arbeidsplaatsen zijn gerealiseerd, kan dan ook niet worden gegeven. Wel is duidelijk dat er nog lang niet sprake is van een evenredige arbeidsmarktpositie onder etnische minderheidsgroepen (p. 7). Als verklaring voor het niet realiseren van de doelstelling wijst de STAR op drie factoren (p. 20):

- de gedurende de eerste jaren van het akkoord tegenvallende economische groei met alle gevolgen van dien voor de werkgeluidsontwikkeling;
- de mede daardoor ontstane harde kern van langdurig werklozen die in de daaropvolgende periode van groei niet konden worden teruggedrongen;
- de onvoorziene groei van het arbeidsaanbod vanuit de minderheidsgroepen.»

⁶⁸ TK 1992–1993, 22 809, nrs 1–2, p. 31.

⁶⁹ TK 1996–1997, 25 001, nrs 1–2, p. 27.

⁷⁰ STAR, Met minderheden meer mogelijkheden. Vervolgnota over het minderhedenbeleid na ommekomst van het Stichtingsakkoord Meer werk voor minderheden. 26 november 1996. 9/96.

Uit de vierde interim-evaluatie van het akkoord, van 6 maart 1996, blijkt dat het instrument van taakstellende werkplannen niet echt van de grond is gekomen.⁷¹ Daarentegen is er in het cao-beleid ruime aandacht besteed aan verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden, hetgeen tot uiting komt in een groot aantal cao-afspraken van uiteenlopende aard. Volgens de STAR moet geconstateerd worden dat discriminatie op de arbeidsmarkt een nog steeds voorkomend verschijnsel is dat hardnekkig van aard is (STAR, 1996, p. 20). Op 16 oktober 1995 wordt het akkoord met 1 jaar verlengd, tot 1 januari 1997.

Een jaar later komt de STAR tot de conclusie dat een intensivering noodzakelijk is, evenals een nieuwe aanpak. Hoewel het eerste akkoord formeel nog loopt, komt de STAR in 1996 met een voorstel voor een nieuwe aanpak: *Met minderheden meer mogelijkheden*. De looptijd van dit akkoord is vier jaar.

Een verschil met het eerste akkoord is dat het accent in het eerste lag op de macrobenadering, die nu als minder doeltreffend wordt gezien. Met name wordt gewezen op de onvoldoende aansluiting tussen de in cao's vastgelegde intenties en de concrete uitwerking daarvan in de praktijk (p. 14). «Meer dan voorheen zal de aandacht dan ook gericht moeten worden op het decentrale niveau. Uiteindelijk zullen op het niveau van de individuele onderneming de feitelijke resultaten in termen van arbeidsplaatsen moeten worden geboekt. Daarmee wordt ook aangesloten op de ontwikkeling van decentralisatie die zich op andere terreinen voordoet.» Essentie van de nieuwe aanpak is veeleer dat er actief ingezet wordt op een verbetering en intensivering van de beleidsuitvoering op centraal maar vooral op bedrijfstak-/sectoraal en ondernemingsniveau. Anders dan in het eerste akkoord richt de STAR zich nu ook op ondernemingen met minder dan 10 werknemers. De doelstelling verandert overigens niet.

Ter ondersteuning van dit nieuwe akkoord wordt de WBEAA omgezet in de Wet Samen, die per 1 januari 1998 wordt ingevoerd. Deze wet wordt door de sociale partners beschouwd als ondersteuning van het nieuwe minderhedenakkoord: «Sociale partners dragen zorg voor de activering van werkgevers en de wet ziet toe dat de individuele werkgever aangesproken wordt op het leveren van een inspanning en inzicht biedt in de resultaten van deze inspanningen.»⁷²

In december 1998 wordt de Verklaring gelijke behandeling op de arbeidsmarkt door de STAR geactualiseerd.

In 2001 komt de STAR met een nieuw akkoord: *Meer minderheden met mogelijkheden* (STAR, 12 juni 2001, publicatienummer 8/01). «De Stichting wil met deze nota bijdragen aan een zodanige ontwikkeling dat de algemene doelstelling van eerdere Stichtingsakkoorden, te weten een evenredige arbeidsmarktpositie van allochtonen ten opzichte van de autochtone bevolking, zal worden bereikt. De kansen zijn er nu en die kansen moeten benut worden (p. 5).»

Volgens de STAR is een effectief minderhedenbeleid de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven en betrokkenen zelf. De STAR meent dat de eerdere twee akkoorden ertoe hebben geleid dat geleidelijk is gekozen voor een aanpak op decentraal niveau in plaats van een centrale aanpak. De ervaring wijst uit dat het «niet altijd even gemakkelijk is om een effectieve aansluiting te vinden tussen (al dan niet in cao's vastgelegde) intenties en afspraken over het minderhedenbeleid en de concrete uitvoering daarvan in de praktijk». Voor het toekomstig beleid acht de Stichting het gewenst om actief en intensief te blijven inzetten op een decentrale (vooral micro)aanpak, ondersteund vanuit het meso- en macroniveau. (2001, p. 6).

⁷¹ STAR, 4e Interim-evaluatie van het Stichtingsakkoord Meer werk voor Minderheden. 6 maart 1996. 1/96.

⁷² TK 1997–1998, 25 601, nr. 2, p. 30.

Volgens de STAR is de cao het belangrijkste beleidsinstrument van werkgevers en werknemers gezamenlijk, ook voor het voeren van een minderhedenbeleid. «Vrijwel alle cao's bevatten reeds afspraken over dit onderwerp. Het is wenselijk deze te continueren en waar nodig uit te breiden of te verbeteren. Belangrijker nog is het om de – in de vorige Stichtingsakkoorden aanbevolen – cao-afspraken effectief te implementeren.» (p. 16). De STAR wijst cao-partijen erop dat zij zich kunnen aansluiten bij bestaande initiatieven en projecten waar expertise beschikbaar is zoals de Stichting Projecten Samen Werken, de Brug- en Instroomprojecten, de .KOM-projecten, het MKB-minderhedenconvenant en het Grote Ondernemingenconvenant.

Naast het ontwikkelen van een scholings-/employabilitystrategie ziet de Stichting de volgende beleidsprioriteiten:

- het besteden van bijzondere aandacht aan bepaalde deelgroepen, met name jeugdigen;
- de ontwikkeling en toepassing van multicultureel management;
- het blijven tegengaan van (onbewuste) discriminatie;
- verbetering van de afstemming bij de uitvoering van het beleid, gericht op een snelle (re-)integratie van minderheden in het arbeidsproces.

Overige activiteiten van werkgevers en werknemers

Afgezien van de drie akkoorden van de Stichting van de Arbeid, worden door werkgevers- en werknemersorganisaties diverse initiatieven ondernomen om de werkgelegenheid onder minderheden te bevorderen. Zonder compleet te willen zijn, worden hier een aantal initiatieven genoemd.

De Brug- en instroomprojecten bestaan sinds 1987 en zijn gelieerd aan CNV en FNV. Het doel is het begeleiden van werkzoekenden met een achterstandspositie naar een baan. Dit gebeurt in kleinschalige projecten die cao-afspraken over werkgelegenheid uitvoeren.

Op initiatief van de Anne Frank Stichting en VNO-NCW start het project *Ondernemers Doen Meer* en op initiatief van een aantal werkgevers in Amsterdam start in 1992 de Stichting Projecten Samen Werken. Het doel is allochtonen aan een vaste baan te helpen via reguliere banen, werkervaringsplaatsen en via opleidingen voor specifieke beroepen. Begin 1999 bundelen deze beide initiatieven de krachten.

Eind 1999 starten drie pilots in het kader van het project Krachtig Ondernemen met Minderheden (het zg. «.KOM»-project) in de horeca, beveiliging en transport & logistiek. Later wordt het project uitgebreid met meer regio's en met de schoonmaaksector.

Op 18 april hebben de ministers Vermeend en Van Boxtel, de voorzitter van MKB Nederland en de voorzitter van het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening, een convenant getekend over de instroom van etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf.

Op 21 juni 2000 sluiten, op initiatief van de rijksoverheid, veertien grote ondernemingen een raamconvenant met de ministeries van SZW en BZK over de uitvoering van intercultureel personeelsbeleid en de in- en doorstroom van etnische minderheden. In 2001 is het aantal ondernemingen uitgebreid tot 100.

Eind 2000 wordt het project Allochtonen in de Glastuinbouw opgezet door LTO-Nederland, FNV Bondgenoten, CNV Bedrijvenbond en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Doel van dit project is het bevorderen van de instroom en de doorstroom en het beperken van de uitstroom van allochtonen in de glastuinbouw.

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, is aan verschillende personen gevraagd wat hun oordeel is over de rol van sociale partners in

het minderhedenbeleid Volgens de heer **Koolen** speelde de vakbeweging met name in de jaren tachtig, begin jaren negentig een grote rol.

«Ik zie de vakbeweging, samen met de kerken, aan de basis liggen van het hele welzijnsgebeuren en meer dan dat als het gaat om etnische minderheden. Dat regelmatige overleg is in de jaren negentig wat verlopen, maar het is wel van belang. Onder minister Van Boxtel en minister Vermeend is dat weer wat opgepakt, onder andere ook door de convenanten die toen zijn gesloten met de werkgeversorganisaties en met de grote bedrijven. Er zijn speciale werkgelegenheidsprojecten geïnstigeerd, samen met MKB-Nederland en inmiddels 110 grote bedrijven.»

Volgens de heer **Hofstede** werd de bal snel bij de sociale partners gelegd, terwijl de overheid net zo veel moeite had om banen te scheppen:

«De heer Demiran, die jarenlang bij het CNV heeft gewerkt en die nu net met pensioen is, zei altijd: «Onbekend maakt onbemind». Ik denk dat dit voor heel veel bedrijven een rol speelde bij de beslissing om geen mensen in dienst te nemen. Dat gold niet alleen voor de-om in oude vakbondstermen te spreken-kapitalistische bedrijven; het gold in dezelfde mate voor alle overheidsinstellingen, de gemeenten en universiteiten. Ook alle andere instellingen in de Nederlandse samenleving stelden in die periode dus geen mensen van Turkse of Marokkaanse afkomst aan. Het balletje werd dus altijd gespeeld naar de Stichting van de Arbeid als de vertegenwoordigster van het meer vrije bedrijfsleven, maar de samenleving en het aantal arbeidsplaatsen zijn veel breder. Het heeft erg lang geduurd voordat de overheid min of meer voldeed aan de verplichting die zij zichzelf heeft opgelegd in termen van een percentage van de beroepsbevolking. Ik wed dat nog lang niet alle ministeries daar echt aan voldoen en dat ook heel veel gemeenten daar nog moeite mee hebben.»

4.5.4 Bestrijding van discriminatie

Al vanaf het begin van de jaren tachtig staat het onderwerp discriminatie op de (politieke) agenda. Uit diverse onderzoeken blijkt namelijk dat bedoelde of onbedoelde discriminatie een oorzaak is van de hoge werkloosheid onder minderheden. In deze paragraaf wordt een overzicht op hoofdlijnen gegeven van het overheidsbeleid en het beleid van arbeidsvoorziening en sociale partners ten aanzien van de bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt.

Op 17 februari 1983 treedt een omvangrijke herziening van de Grondwet in werking, waarin het non-discriminatiebeginsel vooraan wordt geplaatst in Hoofdstuk 1: Grondrechten van de Grondwet. Hiermee wordt duidelijk welke waarde in de samenleving wordt toegekend aan het gelijkheids- c.q. non-discriminatiebeginsel.

In 1985 wordt de stichting Landelijk Bureau Rassendiscriminatie opgericht, gefinancierd door het ministerie van Justitie.

Op basis van een onderzoek van Bovenkerk naar discriminatie (1986, *Een eerlijke kans*) adviseert het ACOM in 1986 onder meer om over te gaan tot positieve actie en daarbij gebruik te maken van ervaringen in het buitenland. Andere aanbevelingen zijn (p. 143–147):

- actiever beleid ten aanzien van discriminatiebestrijding;
- contract compliance;
- de overheid dient ook binnen haar eigen apparaat gelijke kansen en evenredige verdeling na te streven en dergelijke eisen ook te stellen aan de sociale partners;
- quoterings als effectief instrument bij het aanstellen van nieuw personeel.

Eind november 1990 verschijnt een nota van de STAR inzake discriminatie op de arbeidsmarkt: *Verklaring inzake gelijke behandeling op de arbeidsmarkt*. De STAR wil daarmee laten zien dat elk spoor van discriminatie moet worden voorkomen. Cao-partijen wordt aanbevolen het beleidsuitgangspunt van gelijke behandeling in de cao op te nemen.

Vanaf 1991 (tot 1995) wordt, op verzoek van de heer Wiebenga (ECV 58, 9 september 1991) in de jaarlijkse rapporten van het Actieprogramma Minderhedenbeleid een overzicht opgenomen over de beleidsmaatregelen die de verschillende departementen voeren inzake bestrijding van discriminatie. Naar aanleiding van het Maatschappelijk Debat Integratie in 1992 stuurt minister Dales een brief aan 1500 maatschappelijke organisaties met het verzoek na te denken over de invulling van het beleid in de strijd tegen discriminatie. Begin 1994 benadert ze dezelfde instanties weer met een verzoek om de stand van zaken door te geven.

Eveneens naar aanleiding van het maatschappelijk debat wordt tijdens de algemene politieke beschouwingen in de Tweede Kamer de breed gesteunde motie-Beckers-de Bruijn/Bolkestein⁷³ aanvaard, waarin een algemene oproep besloten ligt aan alle actoren in de samenleving om discriminatie tegen te gaan en aan de regering om initiatieven te nemen die tot een dergelijke gezamenlijke inspanning leiden.

Op 14 oktober 1992 wordt de Algemene Verklaring Tegen Rassendiscriminatie getekend door voorzitters van 60 organisaties: politieke, kerkelijke en maatschappelijke organisaties, onderwijs-, zorg- en welzijnsorganisaties, journalistieke, omroep- en consumentenorganisaties en organisaties van werkgevers en werknemers.

Verschillende personen die de Commissie spreekt, wijzen nog op deze verklaring. De heer **Dijkstal** (voormalig minister BZK) zegt het volgende hierover:

«Het tweede element waar ik altijd zeer trots op geweest ben en waar het buitenland ook vaak met veel jaloezie naar gekeken heeft, is dat er in de Tweede Kamer – hoezeer je ook van mening kon verschillen over zaken als onderwijs in eigen taal en cultuur of hardere sancties – een redelijke consensus was over punten als discriminatie en vooroordelen. Ikzelf beschouw het als een hoogtepunt van de Nederlandse democratie dat naar aanleiding van een motie Beckers-de Bruijn/Bolkestein – wie had ooit kunnen denken dat er een motie zou komen van Beckers-de Bruijn en Bolkestein? – en een interventie van mevrouw Dales uiteindelijk de mooie verklaring tot stand is gekomen die hangt op de tweede verdieping van het Kamergebouw, een maatschappelijke verklaring van alle relevante groeperingen dat zij geen discriminatie in Nederland willen toestaan. Nu weet ik wel dat in de praktijk van alledag in de stadswijken wel vooroordelen en discriminatie aanwezig zijn, maar in ieder geval zeggen alle politieke partijen dat dit niet behoort te gebeuren. Dat is heel belangrijk. Ik denk dat dit soort aspecten hebben geholpen bij het enigszins beperkt houden van de sociale spanningen.»

In 1992 wordt een door het CBA ontwikkelde anti-discriminatiecode ontwikkeld en aan alle RBA's voorgelegd. In 1994 wordt de code vastgesteld en aan alle RBA's aangeboden.

In februari 1993 wordt de Algemene Wet Gelijke Behandeling aanvaard, waarin artikel 1 van de Grondwet nader wordt uitgewerkt. Dat is voor de STAR aanleiding haar Verklaring van 14 november 1990 te actualiseren. De wet treedt per 1 september 1994 in werking.

Op verzoek van de STAR doet de DCA in 1991 onderzoek naar het voorkomen van anti-discriminatiebepalingen in cao's: in 32% van de 88

⁷³ TK 1991–1992, 22 300, nr. 20.

onderzochte cao's zijn dan anti-discriminatiebepalingen opgenomen (STAR, 1992, p. 25).

In 1994 blijkt uit een studie van de ILO⁷⁴ dat de ongunstige positie van etnische minderheden niet alleen te wijten is aan hun doorgaans lage opleidingsniveau en taalproblemen, maar voor een substantieel deel ook wordt veroorzaakt door discriminatie bij werving en selectie (p. 55). Daarbij wordt wel opgemerkt dat naarmate het opleidingsniveau hoger is, de etnische achtergrond minder een rol speelt. Bij de ILO-slotconferentie in maart 2000 blijkt dat discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt in alle deelnemende landen een fenomeen is dat veel voorkomt. «Er is daarom geconcludeerd dat wettelijke maatregelen de kansen doen toenemen dat werkgevers in hun ondernemingen aanpassingen gericht op instroom en behoud van etnische minderheden doorvoeren. Het stimuleren van werkgevers om uitsluitend op vrijwillige basis maatregelen te nemen, lijkt minder goed te werken. Waar wel sprake is van vrijwillige initiatieven, gaat het doorgaans om bedrijven en instanties die een overwegend (economisch) belang hebben bij het binnenhalen van werknemers uit etnische minderheden. Overigens is een en ander ook sterk afhankelijk van de nationale cultuur en de context van de landen waarbinnen de arbeidsorganisaties zich bevinden. Met name als het gaat om bevordering van arbeidsparticipatie en er sprake is van een disproportioneel aantal werklozen binnen een bepaalde groep, blijken maatregelen berustende op een individueel klachtrecht niet voldoende te zijn. Strafmaatregelen ter genoegdoening en of schadeloosstelling van slachtoffers van onrechtmatige discriminatie hebben dan slechts een beperkt nut. Eerder zijn algemeen wettelijke of collectieve aanvullende maatregelen noodzakelijk; maatregelen die naast gelijke behandeling ook gelijke kansen in arbeidsorganisaties bevorderen.»⁷⁵

«De uitkomsten van de slotconferentie lijken de huidige koers van het Nederlandse beleid gericht op arbeidsparticipatie van etnische minderheden te ondersteunen. Kenmerkend voor ons huidige beleid is dat vanuit een wettelijke basis samen met de verschillende actoren gestreefd wordt naar een samenhangend pakket van wettelijke en andere maatregelen, die gericht zijn op verhoogde arbeidsparticipatie van werknemers uit etnische minderheden. Daardoor worden het gelijke-kansenbeleid en gelijke behandeling bevorderd en wordt discriminatie tegengegaan. De uitkomsten van het ILO-project onderstrepen nog eens het belang van een goede balans tussen wettelijke en niet-wettelijke maatregelen. Een dergelijke mix biedt ruimte aan de verschillende actoren (inclusief ngo's en zelforganisaties) om hun (eigen) verantwoordelijkheden te nemen. Als belangrijkste instrumenten worden daarbij gezien: het bevorderen van de betrokkenheid en het stimuleren van initiatieven van de verschillende actoren (inclusief de zelforganisaties); uitwisseling van good practices; monitoring (ook binnen arbeidsorganisaties); gelijke-kansen-/positieve-actieprogramma's; en intercultureel en/of diversiteitsmanagementbeleid. Dit laatste instrument mag zich niet alleen beperken tot de instroom van etnische minderheden en/of andere doelgroepen, maar moet tevens aandacht schenken aan het opsporen en tegengaan van mechanismen in arbeidsorganisaties die tot discriminatie kunnen leiden. Extra aandachtspunt bij dit alles is het bereiken van bedrijven van kleinere omvang en de ontwikkeling van instrumenten die ook door kleinere bedrijven kunnen worden benut. De algemene conclusie voor het Nederlandse beleid is dat de uitkomsten van deze slotconferentie aanknopingspunten bieden voor nieuwe impulsen aan ons beleid.»⁷⁶

⁷⁴ Bovenkerk, F. e.a., november 1994, Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands. TK 1994–1995, 23 901, nr. 11.

⁷⁵ TK 2000–2001, 27 412, nr. 2.

⁷⁶ TK 2000–2001, 27 412, nr. 2, p. 42.

In dit plan van aanpak wijst de minister vervolgens op het nieuwe EQUAL-programma van het Europees Sociale Fonds, op het door LTO-Nederland en FNV in samenwerking met het ministerie van SZW voorbereide project gericht op de verbetering van de positie van etnische minderheden in de glastuinbouw⁷⁷ en op een lopend onderzoek naar de mate waarin zoekkanalen die werkzoekenden uit etnische minderheden en werkgevers met vacatures benutten, op elkaar aansluiten. Uit dit onderzoek⁷⁸ blijkt dat onbekendheid en gebrek aan kennis bij zowel werkgevers als werkzoekenden uit etnische minderheden een belangrijk knelpunt vormen (p. 117). Daarnaast blijken werkgevers hun wervingsinspanningen niet of nauwelijks aan te passen om etnische minderheden te bereiken.

Het SCP komt in 2003 dan ook tot de conclusie dat, ook als wordt gecontroleerd voor verschillen in opleidingsniveau en beheersing van het Nederlands, minderheden een grotere kans hebben op werkloosheid. «Er zijn dus ook andere factoren in het spel. Belangrijk is de rol van werkgevers, die uiteindelijk bepalen wie wordt aangenomen en wie buiten de poort blijft. Keer op keer blijkt dat minderheden als gevolg van de wijze van werving en selectie bewust, maar vaker onbewust, een minder grote kans krijgen om aangenomen te worden.» (SCP, 2003, p. 260).

Op basis van het hierboven genoemde onderzoek van het ITS beschrijft het SCP dat Turken en Marokkanen vaak via eigen netwerken werk vinden. «Veel autochtone werkgevers zullen dergelijke netwerken niet gebruiken voor de vervulling van de eigen vacatures, zodat zoek- en wervingskanalen langs elkaar heen lopen. Een andere oorzaak waardoor minderheden geringere kansen op werk hebben is gelegen in de beelden die werkgevers hebben over (vermeende) arbeidsprestaties van minderheden. Kruisbergen en Veld (2002) stellen vast dat werkgevers, voorzover ze zich daarover willen uitspreken, van minderheden een negatiever beeld hebben van de arbeidsprestaties dan van autochtonen. De aanneembereidheid hangt hiermee direct samen. Vooral Marokkanen en Antillianen scoren slecht, minder negatief is het beeld over Surinamers en Turken. Interessant is dat werkgevers die minderheden in dienst hebben gunstiger oordelen over hun arbeidsprestaties dan werkgevers die geen ervaring hebben met allochtoon personeel. Ook Veenman (1995), die eerder onderzoek deed naar arbeidsprestatiebeelden, komt tot deze bevinding. Kruisbergen en Veld hebben werkgevers ook gevraagd of ze bij een vacature allochtonen aannemen. Niet minder dan een kwart van de werkgevers geeft aan geen allochtonen aan te nemen of dit alleen te doen wanneer er sprake is van onvoldoende aanbod van autochtonen. Vanwege de onderzoeksmethode – ondervraging via een schriftelijke vragenlijst – is dit percentage erg hoog; werkgevers kunnen immers gemakkelijk hun toevlucht zoeken in sociaal wenselijke antwoorden. Over de redenen voor de terughoudendheid om minderheden aan te nemen wijst ongeveer de helft van de werkgevers op kwalitatieve tekorten bij het allochtone arbeidsaanbod. Een kleiner aandeel verwijst naar cultuur- of inpassingsproblemen. Zoals gezegd stoelen deze opvattingen niet altijd op concrete ervaringen met allochtoon personeel. Doordat de beelden van werkgevers die ervaring hebben met allochtone werknemers gunstiger zijn, doen de opvattingen over tekortkomingen van het allochtone aanbod, zo stellen de onderzoekers, nogal overdreven aan. Hoe het ook zij, ze betekenen wel dat de kansen van minderheden om bij deze werkgevers aangenomen te worden niet groot zijn. Een andere oorzaak waardoor allochtoon aanbod en openstaande vraag niet bij elkaar komen, is gelegen in processen tijdens de selectie van personeel. Vaak zijn autochtone personeelsselecteurs van mening dat ze uitsluitend op basis van kwaliteit

⁷⁷ TK 1999–2000, 27 223, nr. 1.

⁷⁸ Marjolijn Olde Monnikhof en Theo Buis, 2001, De werving en selectie van etnische minderheden. ITS Nijmegen.

selecteren en dat andere gronden niet van betekenis zijn. Daarmee veronachtzamen ze de rol van cultuurverschillen. In het kort en generaliserend gesproken komt het erop neer dat minderheden in een sollicitatie-gesprek een zekere terughoudendheid etaleren.

Aan de andere kant van de tafel wordt juist verwacht dat de kandidaat zich profileert en de eigen kwaliteiten nadrukkelijk over het voetlicht brengt. Wanneer dit niet gebeurt, wordt dit door personeelsselecteurs al snel als demotivatie uitgelegd, met afwijzing van de kandidaat als gevolg (zie bv. Dagevos en Beljaarts 1996; Dagevos en Rodenburg 1998).

Deze factoren maken duidelijk dat directe en indirecte discriminatie de instroom van minderheden blokkeert. Zoekgedrag en wervingskanalen die niet op elkaar aansluiten, knelpunten in de communicatie als gevolg van cultuurverschillen en negatieve beelden over arbeidsprestaties leiden tot geringere kansen voor minderheden op werk. Projecten als het MKB-convenant zijn bij uitstek geschikt om deze kloof tussen vraag en het allochtone aanbod te overbruggen. Intensief opsporen van allochtoon aanbod en toeleiden naar werkgevers voorkomt dat zoek- en wervingskanalen langs elkaar heen lopen. Het door werkgeversorganisaties uitgedragen committent om minderheden aan te nemen, maakt dat werkgevers eerder over eventuele bezwaren tegen allochtoon personeel heen stappen en eventuele cultuurverschillen voor lief nemen of zich daarover laten informeren. Spijtig is dat het MKB-convenant niet is gecontinueerd. Zeker in een ruime arbeidsmarkt nemen de keuzemogelijkheden van werkgevers toe en komen eventuele bedenkingen jegens allochtoon personeel eerder naar boven. Gezien de huidige conjunctuur zijn er goede redenen om weer met het MKB-convenant vergelijkbare projecten op te starten. Dit hoeft niet per se op landelijk niveau, ook gemeenten kunnen hier het voortouw nemen. Verder is het denkbaar dat deze projecten primair worden gericht op de bestrijding van de jeugdwerkloosheid onder minderheden. Het door het kabinet gestarte plan tegen de jeugdwerkloosheid zou hiermee de noodzakelijke specifieke invulling voor minderheden kunnen krijgen. Recent onderzoek onderstreept het belang van initiatieven die werkgevers ertoe bewegen op minderheden gericht werving- en selectiebeleid te voeren. Uit dit onderzoek blijkt dat slechts weinig arbeidsorganisaties een actief beleid voeren om minderheden te laten in- en doorstromen. Beleid gericht op vrouwen komt bijvoorbeeld veel vaker voor.» (SCP, 2003, p. 260).

Volgens Zorlu (2002) worden immigranten niet alleen met discriminatie tijdens werving en selectie geconfronteerd, maar ook met loondiscriminatie. Dat geldt echter niet voor alle groepen migranten: «Loondiscriminatie treft vooral Marokkaanse mannen en vrouwen, gevolgd door Oost-Europese en niet-Europese werknemers (man en vrouw). Werknemers uit de EU-landen worden nauwelijks gediscrimineerd op grond van hun afkomst. (...) Het is opmerkelijk dat werknemers uit Turkije en EU-landen nauwelijks loondiscriminatie ervaren, terwijl vrouwelijke werknemers uit deze groepen minder verdienen dan mannen uit dezelfde etnische groep vanwege discriminatie.» (p. 291).

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd met allochtonen is het onderwerp diverse malen ter sprake gekomen.

Mevrouw **Dahem**, lid van het Allochtone Jongeren Promotieteam in Tilburg vertelt het volgende over discriminatie:

«Het promotieteam is in 1997 opgestart door Forum, het instituut voor multiculturele ontwikkeling in Utrecht. Uit onderzoeken is gebleken dat er op dat vlak nog steeds problemen zijn. Wij hebben zelf ook onderzoek gedaan. Wij kwamen een aantal mensen

tegen die na het behalen van hun diploma tientallen sollicitatiebrieven de deur uit hadden gestuurd en daarop niet eens een reactie hadden gekregen. We hebben op een gegeven moment een videoband gemaakt om te laten zien wat er daadwerkelijk aan de hand is in Tilburg en daarbuiten. Wij hadden twee Turkse jongens in het promotieteam. De ene was hier geboren en getogen. Wanneer je hem hoort praten, denk je dat hij een Nederlander is. De andere jongen was pas een paar jaar in Nederland en had nog een heel zwaar accent. Beide jongens belden naar hetzelfde bedrijf. De Turkse jongen die goed Nederlands sprak, gaf een Nederlandse naam op. De andere jongen gebruikte zijn eigen naam. De beelden zijn live opgenomen. De Turkse jongen reageerde op een vacature bij een bakker. Hij wilde graag een afspraak maken. Hij hoorde de vrouw van de bakker op de achtergrond tegen de bakker zeggen: er is een allochtone jongen aan de telefoon, hij spreekt gebrekkig Nederlands, hij wil graag solliciteren. Het antwoord van de bakker was: als het een allochtoon is, zeg dan maar dat er momenteel geen vacature is. Een paar minuten daarna belde de andere Turkse jongen die vloeiend Nederlands sprak onder de naam Kees de Groot. De bakker en zijn vrouw hadden niet in de gaten dat het een allochtoon was. Het antwoord was toen: wanneer kunt u komen? Hij werd dus met open armen ontvangen. Je kunt op deze manier nog een aantal onderzoekjes doen. Ik zeg niet dat iedereen zo reageert, maar er zijn veel mensen die nog wel op deze manier reageren. Wij hebben daarom besloten om te kijken of wij hier kleinschalig iets aan kunnen doen.»

De heer **Vermeë** (directeur uitzendbureau Eksakt) die met mevrouw Dahem aan tafel zit, reageert op de vraag of hij denkt dat er sprake is van discriminatie door werkgevers:

«Ik sluit aan bij de opmerking van mevrouw Dahem dat het zeker voor zal komen. Je komt dat bij werkgevers, zeker bij kleinere bedrijven, tegen. Die bakker werkt misschien in zijn eentje, begint om 2 uur 's morgens en heeft zo zijn eigen ervaringen. Als ik het echter afzet tegen de situatie van tien jaar geleden, dan zijn we echt de goede kant opgegaan. Als we tien jaar geleden een allochtoon uitzonden, dan kreeg je vaak een telefoontje in de trant van: doe me een lol, stuur morgen wel iemand anders. Dat komt nooit meer voor.»

Mevrouw **Gillis-Burleson** (directeur Legato opleidingen, werving en selectiebureau):

«Er zijn twee dingen. Je maakt zelf de keuze in hoe je eruit wilt zien, wat je aantrekt et cetera. Ik hanteer daarbij overigens wel een beetje het Amerikaanse principe: dress for success. Als je je doel wilt bereiken, zul je hoe dan ook enigszins moeten aansluiten bij het soort organisatie waar je terecht wilt komen. Tegelijkertijd zijn er zat organisaties die helemaal niets hebben met die beeldvorming, maar die ook de keuze maken om mensen met een hoofddoek niet aan te nemen. Dat is onzin. Veel maatschappelijke organisaties zijn prima in staat om in te spelen op de mensen die wel die keuze maken. Het is een feit. Advocaten en bankiers zien er op een bepaalde manier uit. Daar ontkom je niet aan. Je kunt het gevecht voeren en af en toe zul je succes hebben.» (...)

«Wij komen het regelmatig tegen in onze projecten. Wij zeggen luid en duidelijk: jij maakt de keuze of je vindt dat je vasthoudt aan de hoofddoek en of dat een obstakel is. Dat hoeft niet altijd, maar het kan wel. Net zo goed als wij tegen mensen met piercings zeggen: als jij in een zakelijke omgeving wilt gaan werken, wordt dat niet geaccepteerd. Dat was zeker vroeger het geval. Het zijn je eigen keuzes. Je moet je bewust zijn van de consequentie daarvan. Tegelijkertijd vervul ik ook monnikenwerk, want ik probeer toch diezelfde organisaties ervan te overtuigen dat je ook gebruik moet maken van de talenten en kwaliteiten van de persoon onder het hoofddoekje. Er zijn ook veel oplossingen die uit andere landen gehaald kunnen worden, waar men er op een zakelijke manier mee is omgegaan, bijvoorbeeld als onderdeel van een uniform of wat dan ook. Men heeft daar dan een oplossing voor gevonden. Je moet het een doen en het andere niet laten. Ik probeer naar beide kanten te kijken.»

De heer **Altay** (directeur ACB Consultancy):

«Eigenlijk betekent mijn hele leven al tweemaal zo hard werken. Dat begint al bij de lagere school. Allochtonen, ook al zijn ze hoog opgeleid, moeten gewoon harder werken om verder te kunnen komen dan autochtonen. Vaak hebben allochtonen ook wat taalachterstand omdat ze thuis de moedertaal spreken. Op de lagere school lachten de andere kinderen mij soms uit over mijn taalgebruik en die moest ik dan terugpakken door harder te leren en hoger te scoren. Dat gaat ook in het bedrijfsleven door. Ik denk dat hoog opgeleide allochtonen bij grote bedrijven tot een bepaalde positie kunnen komen en helaas niet verder. Als u vraagt of dat discriminatie is, dan voel ik dat zo, maar ik kan het niet bewijzen.»

De heer **Bagci** (directeur Prisma Uitzendbureau):

«Aan de andere kant moeten wij als allochtonen ook onze verantwoordelijkheden kennen. Nogmaals, het grootste probleem is het taalprobleem. Als mensen niet met elkaar kunnen communiceren, kun je het probleem nooit uit de wereld helpen. Als ik een andere godsdienst heb en daardoor een vastenperiode en ik zeg tegen mijn baas dat ik een maand lang overdag niet mag eten, moet ik kunnen vertellen waarom ik die geloofsovertuiging heb. Als ik dat maar half doe, word ik niet serieus genomen. Mensen die de taal niet goed spreken, worden niet serieus genomen. Zij worden in een groep geplaatst waarvan wordt gedacht dat zij niet helemaal 100% zijn. Zij vinden misschien dat die mensen dom zijn, terwijl zij dat helemaal niet zijn. Als een Engelsman naar Zimbabwe gaat en hij praat daar gebrekkig Zimbabwees, denk ik dat de mensen hem daar niet serieus nemen. Dat effect hebben wij hier in Nederland ook.»

De heer **Kapikiran** (directeur Kapikiran Reizen):

«Nogmaals, het woord wordt vaak gebruikt, maar voor mijzelf zeg ik: nee. Voor anderen zeg ik: ja. Als je in Nederland woont en je je niet aan Nederland aanpast, dan krijg je daar altijd problemen mee. Stel je woont in een straat, je werkt niet en je komt met een dikke auto thuis. De Nederlandse buurman heeft werk en komt op een ouwe fiets thuis. Dat kan problemen geven. Je krijgt dan scheve gezichten. Het gaat om geven en nemen. Toen ik vroeger hier kwam, werd het heel zware werk gedaan door de gastarbeiders, omdat de Nederlanders dat werk niet meer wilden doen. Tegenwoordig is het anders. Er zijn veel werklozen en er zijn veel Nederlanders die graag willen werken. Veel allochtonen willen niet meer werken. In onze straat zitten veel uitzendbureaus. Ik zie daar meer Nederlanders dan buitenlanders naar werk komen zoeken.»

De heer **Poyraz** (directeur Crossnotions):

«Discriminatie vindt wel degelijk plaats. Ik ben er echter van overtuigd dat dit meer is vanuit onwetendheid van de werkgever en onzekerheid over een persoon met een andere achtergrond, in vergelijking met een autochtone kandidaat. Je zou kunnen zeggen dat je van de autochtone kandidaat gemakkelijk kunt traceren uit welk nest hij komt. Dat is moeilijker bij een etnische kandidaat. In een selectie willen zij de beste er uithalen. Vaak is er twijfel. Men denkt een potentieel probleem in huis te halen en is bang dat er conflicten zullen ontstaan. Men baseert zich dus niet op technische maar meer op sociale kwaliteiten» (...)

«Ik wil nog iets over positieve discriminatie zeggen. Dat heeft bijzonder averechts gewerkt. Voordat ik mijn bedrijf ben gestart, heb ik pertinent niet op vacatures gereageerd waarin staat dat allochtonen, vrouwen en gehandicapten voorrang krijgen. Toen wij voor een opdrachtgever personeel hebben geworven, hebben wij gemerkt dat het ook binnen die organisatie averechts werkt, omdat een deel van het personeel dan denkt dat betrokkene niet is geselecteerd omdat hij gekwalificeerd is, maar juist omdat hij allochtoon is en er dus een ander criterium is gesteld. Je ziet dan dat men zich tegen hem afzet in plaats van

4.5.5 Stimuleren zelfstandig ondernemerschap

Uit diverse onderzoeken (o.a. Van den Tillaart, 2001) blijkt dat allochtonen zelf ook effectieve wapens inzetten tegen discriminatie: steeds vaker slagen ze er via zelfstandig ondernemerschap aan discriminatie door werkgevers of collega's te «ontsnappen».

De overheid voert al vanaf het begin van de jaren tachtig beleid gericht op het stimuleren van etnisch ondernemerschap. Het beleid is gericht op het bieden van voorzieningen op het gebied van voorlichting, branche-opleidingen, kredietfaciliteiten en regelingen in de inkomenssfeer.⁷⁹ In de loop van de tijd worden diverse projecten gestart om etnisch ondernemerschap te faciliteren en te stimuleren, zoals een proefproject franchising en allochtonen. Het voert te ver om deze initiatieven hier allemaal te bespreken. De Commissie beperkt zich hier tot wijzigingen in beleid of wetgeving die relevant zijn geweest voor etnisch ondernemerschap.

In 1989 komt het kabinet met voorstellen om overheidsbeleid inzake etnisch ondernemerschap aan te passen (TL 1988–1989, 21 117, nr. 2). Deze voorstellen hebben betrekking op:

- voorlichting en advisering (specifieke campagnes; brochures en minderhedenfunctionarissen bij het RIMK);
- onderwijs (taalcursussen, starterscursussen en dergelijke);
- de vestigingswet (verruiming van het «flexibel toetsen» bij exameren⁸⁰ en invoeren van een beperkte ontheffingsmogelijkheid in combinatie met een opleidingsfaciliteit voor de eerste generatie);
- financiering (registratie in het kader van de nieuwe borgstellingsregeling die in 1989 is ingevoerd).

Vervolgens is van belang dat in 1997 de Winkeltijdenwet wordt gewijzigd. In de memorie van toelichting⁸¹ wordt ten aanzien van etnische ondernemers het volgende opgemerkt: «Verruiming van winkeltijden zal een positief effect hebben op de integratie van etnische minderheden. Door verruiming wordt tegemoetgekomen aan het winkelpatroon van een groot deel van de klanten van etnische ondernemers (ramadan, sabbat, langere openingstijden in landen van herkomst).» (p. 7). Het NCB en de Landelijke Advies en Overlegstructuur Minderhedenbeleid-samenwerkingsverbanden staan positief tegenover de voornemens. Het NCB verwacht «een aantal verbeteringen voor allochtonen vanuit drie invalshoeken: als consument, als werknemer en als (potentiële) ondernemer. De LAO-samenwerkingsverbanden verwachten eveneens dat nieuwe commerciële mogelijkheden zullen leiden tot uitbreiding van de werkgelegenheid in sectoren die voor leden van minderheidsgroepen perspectief bieden.» (p. 8).

Eind 1997 vraagt het kabinet advies aan de SER over het te voeren beleid op het terrein van economische participatie van etnische minderheden voor zover dit is gerelateerd aan het ondernemerschap. Het zelfstandig ondernemerschap biedt volgens het kabinet kansen voor een op zelfstandigheid en eigen kracht gebaseerde integratie in de Nederlandse samenleving (SER, 1998, p. 5). In juni 1998 komt het advies uit: *Etnisch Ondernemerschap*. (SER, 1998, 98/14).

⁷⁹ TK 1985–1986, 19 211, nrs. 1–2.

⁸⁰ Te denken valt mondeling in plaats van schriftelijk toetsen, langere examentijd, en het gebruik van woordenboeken. In 1991 wordt vermeld in het Jaaroverzicht minderhedenbeleid 1992 dat het project Flexibel toetsen is opgenomen in het standaardreglement voor examens in de detailhandel. «Ook voor de Drank- en Horecawet en de Vestigingswet Bedrijven bestaat het voornemen «flexibel toetsen» in te voeren» (TK 1991–1992, 22 314, nr. 2).

⁸¹ TK 1994–1995, 24 226, nr. 3.

Tevens vraagt het kabinet aan de SER om advies uit te brengen over de hoofdlijnen voor nieuwe initiatieven inzake het starten als zelfstandig ondernemer vanuit een uitkeringssituatie. Het gaat in hoofdzaak om voorstellen tot aanpassing van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen en daarnaast om de mogelijkheden om te starten vanuit de Werkloosheidswet en de arbeidsongeschiktheidswetten. In oktober 1998 verschijnt het advies *Starten vanuit een uitkeringssituatie* (SER, 1998, 98/17).

In reactie op beide rapporten stelt het kabinet de volgende actiepunten voor:⁸²

- In de deelconvenanten die de grote steden in het kader van het grotestedenbeleid zullen opstellen zal aandacht worden besteed aan de bevordering van het ondernemerschap onder etnische minderheden.
- In dit kader zullen mentoren, bij voorkeur uit de eigen etnische groep, een rol krijgen bij de verbetering van de professionaliteit van deze ondernemers. Ook zullen die mentoren initiatieven nemen om de ontwikkeling van lokale ondernemersnetwerken te stimuleren.
- Eveneens in het kader van het grotestedenbeleid zal met gemeenten, commerciële banken en instellingen overleg worden gevoerd over de mogelijkheden om de kredietverlening aan kleine ondernemers uit etnische minderheden te verbeteren.
- De Kamers van Koophandel en de vier grote steden hebben een plan van aanpak opgesteld om de dienstverlening aan ondernemers van etnische afkomst zodanig in te richten dat deze doelgroepen goed worden bereikt. Het kabinet wil stimuleren dat ook andere Kamers stappen op dit gebied gaan zetten en gebruik zullen maken van hun ervaringen.
- Het MOTOR-project (migranten ondernemers: talent, opleiding, resultaat, dat is gestart in 1997) zal worden voortgezet met een tweede fase, waarin onder meer een inventarisatie plaats zal vinden van initiatieven gericht op netwerkvorming van allochtonen, met aanbevelingen voor gemeenten.
- In de conclusies van de evaluatie van de Vestigingswet zal door het kabinet bijzondere aandacht worden geschonken aan de problemen die voor etnische minderheden spelen bij het voldoen aan de vestigingseisen.
- Het ministerie van Economische Zaken zal in het voorjaar van 1999 een beleidsnotitie aan de Tweede Kamer sturen met maatregelen om het ondernemerschap te stimuleren; deze maatregelen zullen ook een positief effect hebben op het ondernemerschap van etnische minderheden.
- In de tweede fase van het MOTOR-project zal het ministerie van Economische Zaken de geïntegreerde cursus «Vooropleiding voor Anderstaligen/Algemene Ondernemersvaardigheden» ondersteunen.
- In 1999 zal een aantal voorstellen ter verbetering van het Bijstandsbesluit Zelfstandigen (BBZ) van kracht worden, als gevolg waarvan de kansen voor etnische uitkeringsgerechtigden om voor zichzelf te beginnen worden vergroot.⁸³

Uit de evaluatie van de Vestigingswet in 1999 blijkt dat afschaffing van de Vestigingswet aan allochtone starters extra kansen geeft. «Gezien het grote aantal allochtonen die afvallen voor het huidige vestigingsdiploma (80–90%), verwacht ik dat afschaffing van de wet tot een flinke toename van het aantal allochtone starters zal leiden. Dit zal met name een

⁸² TK 1998–1999, 26 210, nr. 14.

⁸³ Op 23 december 1999 is het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen conform de voorstellen gewijzigd. In de toekomst wordt de bijstandsverlening aan zelfstandigen neergelegd in een aparte wet, waarin zoveel mogelijk bestaande sociale zekerheidsregelingen voor zelfstandigen worden opgenomen. Deze zelfstandigenwet, waarvan het streven is dat zij per 1 januari 2005 in werking treedt, gaat in elk geval gelden voor de huidige doelgroepen van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), met uitzondering van de personen die zich bevinden in de voorbereidingsperiode ter oriëntatie op het zelfstandig ondernemerschap, en voor de doelgroepen van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Vooruitlopend op deze zelfstandigenwet is besloten om de bijstandsverlening aan zelfstandigen niet in de Wet werk en bijstand (WWB) op te nemen. Zoals in het algemene deel van de memorie van toelichting bij de WWB is aangekondigd, wordt de bijstandsverlening aan zelfstandigen tijdelijk geregeld in de Invoeringswet WWB (IW), in afwachting van de nieuwe wet voor zelfstandigen. (Bijlage 28 870, nr. 13).

gunstige invloed hebben op de situatie in de grote steden, waar 40% van de inwoners van allochtone afkomst is.»⁸⁴

Per 1 januari 2001 is de Vestigingswet Bedrijven versoepeld. Hiermee is een belangrijke toetredingsdrempel voor startende ondernemers weggenomen. De volledige intrekking van de Vestigingswet vindt uiterlijk plaats per 1 januari 2006, of zoveel eerder als mogelijk is.

Omvang etnisch ondernemerschap

Op basis van het door de SER uitgebrachte advies over etnisch ondernemerschap, heeft het kabinet aangegeven dat het ondernemerschap onder etnische minderheden verder dient te worden gestimuleerd. In verband hiermee heeft de minister voor het Grotesteden- en Integratiebeleid aan de Tweede Kamer toegezegd dat de ontwikkeling van het ondernemerschap onder etnische minderheden nauwlettend gevolgd gaat worden via een monitor, waarvan de uitkomsten worden opgenomen in de Integratiemonitor die sinds 2000 om het jaar wordt gepubliceerd.

Uit de monitor etnisch ondernemerschap 2000 van Van den Tillaart (2001) blijkt dat er medio 2000 bijna 44 000 allochtone ondernemers van de eerste generatie in Nederland zijn. «Naast deze 44 000 elders geboren ondernemers zijn er inmiddels naar schatting 4 840 tweede generatie – in Nederland geboren uit allochtone ouder(s) – ondernemers actief. In totaal komt de telling in deze laatste peiling dus uit op bijna 49 000 allochtone ondernemers.» (p. 2)

In de *Rapportage minderheden* van het SCP van 2001 wordt een overzicht gepresenteerd van het aantal ondernemers onder minderheden van de eerste generatie (SCP 2001, p. 64). Van de vier grootste groepen eerste-generatieallochtonen zijn het vooral de Turken die ondernemer zijn: 9047 in 2000. Dat wil zeggen dat 37% van de etnische ondernemers van de eerste generatie van Turkse afkomst is (zie tabel 4.14).

Tabel 4.14 Aantal ondernemers in Nederland naar land van herkomst (eerste generatie), 2000

	Medio 2000	Toename t.o.v. maart 1998 (1998 = 100)
Turkije	9 047	138
Marokko	3 424	133
Suriname	6 439	124
Antillen	1 615	130
Italië	1 350	107
Portugal	228	116
Spanje	442	115
Ex-Joegoslavië	1 038	124
Griekenland	760	107
Tunesië	192	103
Kaapverdische Eilanden	160	133
Subtotaal groepen integratiebeleid	24 695	128
Overige allochtonen, van wie:		
China (Volksrepubliek)	3 450	115
China (Hong Kong)	1 680	102
Subtotaal overige allochtone ondernemers	19 231	116
Totaal allochtone ondernemers	43 926	123

Bron: SCP Rapportage Minderheden 2001

Circa 10% van de Turken in de beroepsbevolking is zelfstandig ondernemer. Dit aandeel komt nagenoeg overeen met dat van de totale bevol-

⁸⁴ TK 1998–1999, 26 731, nr. 1.

king, van wie 10,2% van de beroepsbevolking een eigen bedrijf heeft. Bij de overige etnische minderheidsgroepen is dit aandeel lager. Het aandeel zelfstandigen onder de Marokkanen is veel lager dan onder Turken, maar neemt (net als onder Turken overigens) sinds 1998 flink toe.

Etnische ondernemers onderscheiden zich op een aantal punten van autochtone ondernemers: de ondernemingen zijn vaak klein, meestal zijn het eenmansbedrijven. Ook wat branches betreft onderscheiden zij zich: een kwart van de allochtone ondernemers (26%) is actief in de horeca, tegen 6% van de autochtone ondernemers. Het aandeel neemt sinds 1998 wel iets af (29% in 1998). Het aandeel zelfstandige ondernemers neemt juist toe in de zakelijke en financiële dienstverlening: van 14 naar 18%. Daarnaast is het aantal starters in de bouwnijverheid erg groot. Tussen etnische groepen zijn overigens grote verschillen wat betreft de branche: Turken en Marokkanen zijn overwegend gericht op handel en horeca, terwijl Surinamers en Antilliaanse ondernemers in meerdere sectoren actief zijn (p. 66). De veranderingen in branchekeuze hangen volgens het SCP samen met de komst van de tweede generatie etnische ondernemers, die vaker dan de eerste generatie een bedrijf hebben in de zakelijke dienstverlening en minder sterk zijn georiënteerd op de horeca (p. 66).

Het ondernemerschap van migranten vertegenwoordigt in potentie een aanzienlijk economisch belang. Volgens Rath en Kloosterman (1998) is dat in klassieke immigratielanden als de Verenigde Staten al lang onderkend. Of de Nederlandse economie op dezelfde mate van migranten kan profiteren is volgens de auteurs moeilijk te bepalen (p. 7). «Zeker is dat het ondernemerschap, indien succesvol, werk en inkomen verschaft aan leden van een categorie van de bevolking die – gezien de hardnekkige hoge werkloosheid – momenteel nog uitermate moeizaam in de arbeidsmarkt participeert. Bovendien helpt het de (lokale) economie te versterken. Wat in dit verband niet vergeten mag worden, is het feit dat immigrantenondernemers vaak bijdragen aan de werkgelegenheid bij toeleverende bedrijven en dat zij werkgevers zijn van andere immigranten.» (p. 7).

4.5.6 Nederland in vergelijking met Duitsland

Door een aantal wetenschappers wordt het integratiebeleid van Nederland vergeleken met het beleid in Duitsland. De conclusie is dat Nederland «het een stuk slechter doet dan Duitsland». In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan verschillen tussen Duitsland en Nederland voor wat betreft de immigratie en worden mogelijke verklaringen voor die verschillen aangedragen.

In 1993 maakte Ahmet Akgündüz een vergelijking tussen Nederland en Duitsland in zijn artikel Een analytische studie naar de arbeidsmigratie van Turkije naar West-Europa, in het bijzonder naar Duitsland en Nederland (1960–1974).⁸⁵ De nu volgende tekst is gebaseerd op dit artikel.

In het begin van de jaren zestig kwam de arbeidsmigratie naar West-Europa ook in Turkije op gang. In 1960 vestigden vertegenwoordigers van Duitse werkgevers inofficieel een kantoor in Istanbul om arbeiders naar West-Duitsland te halen. In 1961 ondertekenden de regeringen van beide landen een overeenkomst waarin deze organisatie wettelijk werd erkend als permanent wervingskantoor. Frankrijk en Nederland vestigden later ook permanente wervingskantoren in Turkije. Het wervingsakkoord met Nederland werd in 1964 gesloten.

⁸⁵ In: Sociologische gids XL (1993), 5, sept/okt, p. 352–385.

Duitsland sloot in eerste instantie wervingsakkoorden met Italië (1955), Spanje (1960) en Griekenland (1960). Na de overeenkomst met Turkije in 1961 volgden overeenkomsten met Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesië (1965) en Joegoslavië (1968).

Naast gastarbeiders vestigden zich in Nederland een groot aantal repatrianten uit Indonesië en de Nederlandse Antillen. Duitsland had geen (voormalige) koloniën: de repatrianten waren vooral vluchtelingen (tot 1950 kwamen er 9 miljoen uit Polen en de Sovjet Unie, en tot 1961 nog eens 3 miljoen uit Oost-Duitsland (p. 354)). Daarom volgden de Duitse overheid en de Duitse industrie een actief beleid om buitenlandse werknemers te werven. Op het hoogtepunt van de werving, tussen 1968 en 1972, had Duitsland tussen de 500 en 600 kantoren in het Middellandse-Zeegebied. Met uitzondering van de crisisjaren 1967 en 1968 nam het aantal werknemers uit alle emigratielanden tot 1974 gestaag toe. In juli 1974 bedroeg het aantal Turkse werknemers 617 500 en vormde daarmee de grootste groep onder de buitenlandse werknemers in Duitsland. Ook in Nederland is het aantal onderdanen uit emigratielanden gestaag gegroeid. In 1974 stond Turkije, met 62 600 buitenlandse werknemers, bovenaan de lijst van landen die arbeidskrachten aanleverden. Overigens vestigden zich ook uit andere EG-landen een groot aantal buitenlandse werknemers in Nederland. In 1966 stonden er 60 400 Belgen, Duitsers, Fransen en Britten geregistreerd (28,4% van de in totaal 213 000 buitenlanders). In Duitsland werkten in 1966 495 000 buitenlandse werknemers uit andere landen in West-Europa.

De Turkse instantie voor de Arbeidsvoorziening (TAV) had een monopolie op de officiële registratie en uitzending van emigranten, maar daarnaast bestond er ook inofficiële emigratie. In de periode 1961–1973 vertrokken 648 029 Turkse migranten via de TAV naar West-Duitsland, 45 366 naar Frankrijk, 34 461 naar Oostenrijk en 23 357 naar Nederland. In 1974 was dit aantal enorm teruggelopen: in dat jaar gingen nog maar 1 128 Turken via de TAV naar West-Duitsland en 1 503 naar Nederland.

Buiten de TAV om reisden Turkse werknemers op eigen initiatief als toerist naar het buitenland en probeerden, nadat zij een baan hadden gevonden, de eigen status te legaliseren via de TAV, of gingen anders zonder werkvergunning aan het werk. Tussen 1967 en 1969 waren er 5 162 personen die op eigen initiatief naar West-Europese landen waren gegaan, daar werk hadden gevonden en via de TAV hun status officieel maakten.

Tussen 1970 en 1974 was dit aantal gegroeid tot 79 931 (p. 369). Het aantal Turkse migranten dat als toerist vertrok en zonder vergunning in West-Europa werkte, wordt door het Turkse ministerie van Buitenlandse Zaken geschat op 68 7851 rond januari 1973 (p. 369). Algemeen wordt aangenomen dat circa 20% van alle Turkse migranten het land heeft verlaten zonder bemoeienis van de TAV.

Over de persoonlijke kenmerken van de Turkse migranten zijn diverse studies verschenen. Veel van deze studies omschrijven de migranten als ongeschoold en analfabeet (p. 367).

Volgens Akgündüz speelden de rijkere en meer verwesterde gebieden van Turkije in de buitenlandse emigratie een veel belangrijkere rol dan algemeen wordt aangenomen. De meest ontwikkelde provincies namen 42,5% van de totale emigratie voor hun rekening, terwijl de minst ontwikkelde regio's slechts 0,16% van de totale emigratie vertegenwoordigden. Volgens Van Amersfoort (in Akgündüz, p. 370) komen de Turkse immigranten in Nederland uit alle provincies en is ongeveer de ene helft afkomstig uit dorpen, de andere helft uit steden. Slechts 5% zou uit echt

grote steden komen. «Alle onderzoeken wijzen erop dat het percentage ongeletterde Turkse emigranten varieerde tussen 2,8 en 5,6 terwijl in 1970 het percentage ongeletterden onder de economisch actieven in Turkije 44,9 bedroeg en in 1975 37,1 (p. 372). Ook uit andere onderzoeken blijkt volgens Akgündüz dat Turkse gastarbeiders in Duitsland redelijk geschoold waren. «De Turkse immigranten in Nederland waren minder geschoold dan die in West-Duitsland. Volgens waarnemingen van de eerste generatie en van sociaal werkers was het percentage analfabeten onder hen tamelijk hoog. Dit betekent echter niet dat er geen geschoolde arbeiders waren. Een grootschalig onderzoek uit 1970, uitgevoerd in 261 (voornamelijk industriële) Nederlandse bedrijven, toont bijvoorbeeld aan dat op een totaal van 3522 Turkse arbeidskrachten 1% voorman was en 12% geschoold. De Turken scoorden daarmee na de Italianen het hoogst, gevolgd door Spaanse en Marokkaanse arbeidskrachten.» (...) «In 1971 werden er door Nederland 4 853 Turkse gastarbeiders geworven, van wie er 2466 oftewel 50,8% geschoold waren» (p. 373). Akgündüz concludeert op grond van deze gegevens dat de stelling van Penninx (1982, p. 789) dat vooral West-Duitsland geïnteresseerd was in geschoolde Turkse arbeiders, terwijl Nederland alleen maar ongeschoolde arbeiders wierf niet correspondeert met het werkelijke opleidingsniveau van Turkse migranten in Nederland. (p. 374).

Een laatste vergelijking die Akgündüz maakt tussen Duitsland en Nederland betreft de sectoren waarin Turken werkzaam waren. In 1972 werkte 72% van de Turkse arbeiders in de industrie, terwijl in Nederland in 1973 ongeveer 80% van de Turkse arbeidskrachten in de industrie werkzaam was (p. 375).

«Tussen 1970 en 1979 verhuisden 922 681 niet-Duitsers vanuit West-Duitsland naar Turkije, een aantal dat grotendeels wordt verklaard door de terugkeer van Turkse werknemers en hun gezinnen. Volgens het CBS bedraagt het aantal Turkse remigranten uit Nederland tussen 1966 en 1976 25 253. Om een mogelijk misverstand te voorkomen, moet hier worden vermeld dat dit relatief hoge aantal remigranten niet betekent dat het totale aantal Turken, sinds men actief met werven is gestopt, in beide landen als zodanig is gedaald.» In Nederland neemt het aantal Turken steeds voortdurend toe: in 1981 waren er 138 000 en in 1991 203 500 (Akgündüz, 1993, p. 353). Op 1 januari 2002 zijn het er 309 000 (CBS 1 januari 2003).

Wat het aantal Turken in Duitsland betreft, is er sprake van pieken en dalen, afhankelijk van de economische en politieke omstandigheden in Duitsland. «Verhoudingsgewijs is hun aantal minder snel gegroeid: in 1981 1 546 200; in 1990 1 694 649» (Akgündüz, 1993, p. 353).

Nederland werd in de periode 1946–1962 geconfronteerd met de komst van 250 000–300 000 repatrianten uit Indonesië en in 1951 met de komst van 12 500 Molukkers. Uit Suriname waren begin januari 1983 140 000 personen gekomen en uit de Nederlandse Antillen 42 000 migranten. Tegelijkertijd was er ook sprake van emigratie: tussen 1946 en 1972, en vooral in de jaren vijftig, vestigden tussen de 45 000–555 000 onderdanen zich permanent in het buitenland. (Akgündüz, 1993, p. 354).

In 2002 deed een artikel van de heer Koopmans veel stof opwaaien door te stellen dat het met de integratie van allochtonen in Nederland, mét een integratiebeleid, slechter was gesteld dan in Duitsland, zonder integratiebeleid.⁸⁶

In het gesprek met de Commissie licht de heer **Koopmans** deze stelling toe:

⁸⁶ Zachte heelmeesters, een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert in: Migrantstudies, 18e jaargang 2002, nummer 2.

«De arbeidsparticipatie onder allochtonen, dus het deel van de migrantenbevolking dat werkt, ligt in Nederland om en nabij de 45%. Onder de autochtone bevolking is dat ongeveer 74%. Dat verschil tussen autochtonen en allochtonen is in bijna geen Europees land zo groot als in Nederland. Er zijn twee landen die het wat dat betreft nog slechter doen: Zweden, ook een land dat een multicultureel integratiebeleid heeft gevoerd, en België. Landen als Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Denemarken, Oostenrijk en Zwitserland doen het allemaal beter.»

In een ander artikel, dat eind 2003 verschijnt in het Jaarboek Beleid & Maatschappij 2003, maakt Koopmans opnieuw een vergelijking van de arbeidsmarktparticipatie van Nederland in vergelijking met andere landen van Europa.⁸⁷ Volgens Koopmans slaat Nederland in 2000, wat betreft het absolute werkloosheidspercentage onder migranten, geen slecht figuur en moet het alleen Zwitserland en Oostenrijk voor laten gaan. «In 2001 was de werkloosheid onder allochtonen zelfs nog iets lager dan in 2000, om vervolgens in 2002 weer toe te nemen tot het niveau van 2000 (CBS Webmagazine van 10 maart 2003). Het absolute werkloosheidsniveau is echter een slechte graadmeter voor de mate van succes van integratiebeleid, omdat het werkloosheidsniveau onder zowel autochtonen als allochtonen in de eerste plaats bepaald wordt door conjuncturele ontwikkelingen. Wie de daling van de werkloosheid onder migranten in de jaren van extreme schaarste op de Nederlandse arbeidsmarkt zonder meer op het conto van geslaagd integratiebeleid schrijft, kan voor onaangename verrassingen komen te staan als het met de Nederlandse economie verder de slechte kant opgaat.»

Tabel 4.15: Absolute en relatieve werkloosheid onder staatsburgers en niet-EU buitenlanders in de belangrijkste Europese immigratielanden, 2000 (voor Nederland ter vergelijking ook 1999)

	Werkloosheid staatsburgers	Werkloosheid niet-EU buitenlanders	Relatieve werkloosheid
België	5,8%	30,7%	5,5
Nederland 1999	3,4%	18,5%	5,4
Zwitserland	1,9%	9,6%	5,2
Zweden	5,1%	22,0%	4,3
Nederland 2000	2,6%	10,1%	3,9
Nederland 2000 autochtonen versus niet-westerse allochtonen	3%	11%	3,7
Denemarken	4,3%	13,5%	3,1
Frankrijk	9,6%	27,9%	2,9
Oostenrijk	4,3%	9,9%	2,3
Groot-Brittannië (whites versus ethnic minorities, 1998)	6,4%	15,0%	2,3
Duitsland	7,5%	15,5%	2,2
Groot-Brittannië	5,4%	12,0%	2,2

Bron: Koopmans.

«Wat het werkloosheidsniveau van migranten ten opzichte van dat van autochtonen betreft, steekt Nederland namelijk slecht af bij veel andere Europese landen. Afhankelijk van de gekozen statistische basis ligt de werkloosheid onder niet-westerse migranten 3,7 tot 3,9 maal hoger dan onder de referentiegroep. Alleen in België, Zwitserland en Zweden is het met het relatieve werkloosheid onder niet-westerse migranten nog slechter gesteld. Zoals de vergelijking met het jaar 1999 laat zien, is met de absolute daling van het werkloosheidsniveau ook de relatieve werkloosheid onder migranten in de laatste paar jaar in Nederland gedaald. In

⁸⁷ Het Nederlandse integratiebeleid in internationaal vergelijkend perspectief: etnische segregatie onder de multiculturele oppervlakte.

1999 was de oververtegenwoordiging van migranten uit niet-EU landen in Nederland nog na België het grootst. Het werkloosheidspercentage alleen heeft slechts een beperkte waarde voor de beantwoording van de vraag in hoeverre migranten gelijkwaardig participeren op de arbeidsmarkt, omdat er vele andere redenen kunnen zijn waarom migranten buiten het arbeidsproces staan. Nederland heeft internationaal gezien een groot aantal arbeidsongeschikten, en het is bekend dat de WAO jarenlang gebruikt is als afvloeiingsregeling voor overtallige werknemers, in het bijzonder ook voor vele der voormalige gastarbeiders. Daarnaast staan veel vrouwelijke migranten buiten het arbeidsproces zonder als werkzoekend te staan ingeschreven. Van de Turkse en Marokkaanse vrouwen in Nederland werkt slechts 25%, respectievelijk 19% (CBS 2001, p. 106). Voor een compleet beeld is het daarom beter naar de arbeidsparticipatie – het aandeel van werkenden onder de bevolking van 15–64 jaar – te kijken. Tabel 4.16 presenteert de betreffende gegevens, waarbij wederom staatsburgers met buitenlanders uit niet-EU landen worden vergeleken.»

Tabel 4.16: Aandeel werkenden (12 uur of meer per week) aan de bevolking van 15–64 jaar onder staatsburgers en niet-EU buitenlanders in de belangrijkste Europese immigratielanden, 2000 (voor Nederland ter vergelijking ook 1999)

	Arbeidsmarkt- participatie staatsburgers	Arbeidsmarkt- participatie niet-EU buitenlanders	Relatieve arbeidsmarkt- participatie
Nederland 1999	72,1%	33,7%	0,47
België	62,1%	33,7%	0,54
Zweden	72,3%	42,7%	0,59
Nederland 2000	73,8%	44,8%	0,61
Denemarken	77,1%	50,0%	0,65
Frankrijk	62,6%	41,9%	0,67
Groot-Brittannië	71,9%	54,5%	0,76
Groot- Brittannië (whites versus ethnic minorities, 1998)	74,4%	57,0%	0,77
Duitsland	66,3%	51,2%	0,77
Zwitserland	79,6%	65,5%	0,82
Oostenrijk	67,9%	67,7%	1,00

Bron: Koopmans.

«In 2000 had slechts 45% van de buitenlanders uit niet-EU landen in Nederland een baan, ondanks de in vergelijking met de meeste andere landen in de tabel gunstige economische situatie. Nederland heeft daarmee na België, Zweden en Frankrijk de laagste arbeidsparticipatie van migranten van de negen vergeleken landen. In Frankrijk is echter het verschil tussen niet-EU migranten en staatsburgers minder groot dan in Nederland. Net als bij de werkloosheid zien we in Nederland een aanzienlijke verbetering in vergelijking met 1999, toen slechts eenderde van de niet-EU migranten werkte en Nederland de laagste arbeidsmarkt-participatie van deze groep in alle negen landen had, zowel in absolute zin (samen met België) als in relatieve zin (zie de laatste kolom in de tabel). De tabellen 1 en 2 laten zien dat vooral Oostenrijk, Duitsland en Groot-Brittannië relatief gezien door een meer gelijkwaardige arbeidsmarkt-participatie van migranten gekenmerkt worden, al is ook in deze landen de werkloosheid meer dan tweemaal zo hoog onder niet-EU buitenlanders en is hun arbeidsparticipatie (met uitzondering van Oostenrijk) duidelijk geringer.»

In het artikel van Thränhardt en Böcker (*Waarom integreert Duitsland beter?* (in ESB van 5 december 2002) wordt ingegaan op het artikel van

Koopmans in Migrantenstudies. In dat artikel wijzen zij erop dat er haken en ogen kleven aan een vergelijking tussen Duitsland en Nederland. Volgens de auteurs heeft Duitsland relatief meer Turkse en Oost-Europese migranten aangetrokken. Nederland heeft relatief meer postkoloniale migranten en Marokkanen. Daarnaast wijzen zij erop dat over het algemeen gedacht wordt dat Duitsland meer hoogopgeleide immigranten heeft aangetrokken. De auteurs zeggen dat er echter geen betrouwbare gegevens over het opleidingsniveau beschikbaar zijn om een vergelijking te maken. Verder voeren zij aan dat Nederland na 1968 ieder jaar een positief migratiesaldo kende, terwijl in Duitsland in die jaren – waarin sprake was van werkloosheid – sprake was van een negatief migratiesaldo. Duitsland zou de werkloosheid dus hebben geëxporteerd. Dat de werkloosheid in Nederland in de jaren tachtig omhoog schoot had te maken met de economische herstructurering die zich in die jaren voltrok, vooral in de textiel- en metaalindustrie. In Duitsland was de verandering van de werkgelegenheidsstructuur geleidelijker. Verder hebben de gastarbeiders in Duitsland zich veel meer aangesloten bij vakbonden wat een effectieve bescherming biedt tegen discriminatie in arbeidsrelaties. Tot slot wijzen de auteurs op het feit dat in Duitsland het leerlingwezen veel meer intact is dan in Nederland. Deze instituties hebben grote aantallen migrantenkinderen geholpen bij de overgang van school naar werk.

De Commissie heeft aan diverse gesprekspartners gevraagd wat zij vinden van de vergelijking van Nederland met Duitsland.

Volgens de heer **Stoové** klopt het dat Nederland wat dat betreft schril afsteekt bij andere landen:

«In die landen komt men minder in die statistieken voor, maar dat zegt nog niets over de vraag of men al dan niet fatsoenlijk werk heeft. In andere landen is het gewoon gemakkelijker om je boterham te verdienen, ook al heb je niet alle vergunningen geregeld. (...) In onze statistieken komen zij dus meer voor, maar dat zegt niets over het ondernemerschap van de migrant zelf.»

Volgens de heer **Penninx**

«heerst het idee dat met name Duitstalige landen, Duitsland en Oostenrijk, het slecht doen op het terrein van minderhedenbeleid. Het interessante is dat er in die twee landen nog heel sterk het systeem van duaal leren is. Voor een groot aantal groepen is er een aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt waarbij men op nog vrij jonge leeftijd voor de helft van de tijd werkt en voor de helft van de tijd naar school gaat. Daardoor verloopt de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt veel soepeler. In Frankrijk en Nederland is er een heel strikte scheiding. Wij laten kinderen in het onderwijs en laten ze afstuderen; vervolgens moeten zij maar een plaats op de arbeidsmarkt zien te vinden. Dan blijkt dat dit heel moeilijk is, terwijl je in het systeem van duaal leren veel eerder in een andere positie op de arbeidsmarkt terechtkomt. Je kunt laten zien wat je waard bent en de bedrijven zijn gewend aan die vormen van gecontroleerd instromen. Dan blijkt dat de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt in die landen veel beter loopt. Het zou voor Nederland een voorbeeld kunnen zijn om nog eens na te denken over de vraag hoe wij anders kunnen aankijken tegen de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt. Dat komt heel duidelijk naar voren uit die internationale vergelijking.»

De heer **Scheffer**:

«Het is meestal moeilijk om vergelijkingen te maken. Als ik bijvoorbeeld moslim-gemeenschappen in landen als Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland zou willen

vergelijken, blijkt dat het in Duitsland vooral om Turkse migranten gaat, in Frankrijk met name om mensen uit de Maghreb en in Groot-Brittannië om migranten uit Zuidoost Azië. Dat zijn sterk uiteenlopende groepen, zij het dat ze soms een vergelijkbare problematiek hebben. (...) Overal worstelt men in principe met een vergelijkbare problematiek, ook al lopen de migrantengroepen uiteen. (...) Ik ben er dus niet zo van overtuigd dat Nederland het veel slechter zou doen dan de ons omringende landen. Ik denk overigens ook niet dat wij het beter doen, wat wij wel altijd hebben beweerd: wij waren altijd enorm trots en dachten een etalage te zijn waar anderen zich aan konden vergapen.»

4.5.7 Opnieuw arbeidsmigratie?

Tegenwoordig wordt weer geregeld gesproken over het opnieuw aantrekken van tijdelijke arbeidskrachten in tijden van krapte. In 2001 heeft de WRR hier in het rapport *Nederland als immigratiesamenleving* aandacht aan besteed. Volgens de WRR bestaan hier echter een aantal bezwaren tegen:

- er is nog een grote reserve aan inactieven in Nederland;
- het is vaak rendabeler zelf mensen te trainen. Bovendien is het per saldo niet doelmatig om immigranten als instrument te gebruiken voor binnenlandse economische problemen;
- immigratie heeft niet alleen gevolgen voor de zittende bevolking, maar heeft ook negatieve intergenerationele consequenties. (...) «Een verantwoord gefinancierd overheidsbeleid heeft geen immigranten nodig om financiële problemen op te lossen» (p. 127);
- vaak ziet men de mogelijkheid over het hoofd om arbeid te importeren via goederenhandel»;
- als men het perspectief van zowel het land van herkomst als het land van bestemming vooropstelt, is migratie als oplossing voor arbeidsmarktproblemen slechts voor een beperkt aantal gevallen zinvol.»

Samenvattend stelt de WRR dat «de welvaartswinsten van immigratie voor de Nederlandse economie beperkt zijn en dat deze relatief meer profiteert van hooggeschoolde migranten dan van laag- of ongeschoolde migranten.» (...) «In geval van een overspannen arbeidsmarkt kan een vorm van tijdelijke arbeidsmigratie een oplossing zijn. Dit middel moet echter niet verkeerd worden gebruikt, dus niet om structurele arbeidsproblemen op te lossen.» (...) «De verwezenlijking van verbeteringen in de economische participatie van migranten neemt niet weg dat immigratie een ongeschikt middel is om te gebruiken als instrument van economische politiek in Nederland. Eventuele financieringsproblemen van een verzorgingsstaat in een vergrijzende samenleving kunnen hierdoor niet worden opgelost. Degenen die dit zouden willen bepleiten, moeten rekening houden met aanzienlijke aanpassingskosten en met gevolgen voor de bevolkingsomvang. Bij de handhaving van de solidariteit van een omvangrijk en royaal systeem van sociale zekerheid, zal de overheid eisen moeten stellen aan nieuwkomers en een restrictief toelatingsbeleid moeten handhaven. Tegelijkertijd zal zij moeten investeren in de toegankelijkheid van opleidingen en van de arbeidsmarkt voor nieuwkomers, opdat zij ook daadwerkelijk kunnen participeren. Immigratie van arbeid kan wel op indirecte wijze plaatsvinden via de internationale handel van goederen en diensten, waardoor aanpassingskosten vermeden kunnen worden.» (p. 133).

Overigens merkt de raad wel op dat Nederland al enkele decennia een ononderbroken migratieoverschot heeft en dat dit naar verwachting de komende decennia zal voortgaan. De raad gaat dan ook uit van «de permanentie van het migratieproces en van de culturele diversiteit die

daarvan het gevolg is.» (2001, p. 18). «Uitgaan van permanentie, diversiteit en relatieve onvoorspelbaarheid van migratiestromen betekent – en deze consequentie is in de vorige rapporten niet volledig meegenomen – dat het niet alleen gaat om de vraag hoe migranten het beste in de Nederlandse samenleving kunnen worden opgenomen. (...) Bij de verwachting van blijvend immigratieland kan worden aangetekend dat dit op zichzelf een feitelijke uitspraak is, geen uitspraak over een wenselijke ontwikkeling. De raad gaat (...) ervan uit dat het toekomstperspectief als actief lid van de Europese Unie ten minste inhoudt dat Nederland zal blijven meegroeien met de voornaamste economieën in Europa. Mede als gevolg hiervan zal ons land ook een blijvend migratiesaldo hebben.» (p. 19).

Een van de eerste economen die aandacht vroeg voor de economische consequenties van immigratie was Pieter Lakeman in 1999 in zijn boek *Binnen zonder kloppen, Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*.⁸⁸

Lakeman richt zijn kritiek niet op de immigranten zelf, maar op de overheid, die volgens hem door slap en slecht beleid de immigratie heeft laten uitgroeien tot de huidige ramp.

Lakeman stelt vast dat koningin Juliana in de troonrede van 1950 verklaart dat «Nederland vol, ten dele overvol is». Vervolgens zet de regering een emigratiecampagne op, die tot gevolg had dat in deze jaren vele geschoolde en ongeschoolde arbeiders emigreren naar landen als Australië en Nieuw-Zeeland. Nadat Nederland 500 000 gezonde, geschoolde en gemiddeld jeugdige Nederlanders tot emigratie had gestimuleerd, ontstond er in de tweede helft van de jaren '50 een tekort aan arbeiders. Op aandringen van de werkgevers werden hiervoor gastarbeiders naar Nederland «gehaald». Gehaald staat tussen aanhalingstekens, omdat de meesten (tot 1968 zelfs 75%!) spontaan naar Nederland kwamen. Nadat de gastarbeid op gang was gekomen, ontstonden er al snel discussies over de vraag of dat een goede zaak was voor de Nederlandse samenleving. In die tijd was het juist rechts Nederland, in het bijzonder de werkgevers, dat de gastarbeid wilde stimuleren, terwijl links Nederland, met name ook de vakbeweging, daar grote bedenkingen tegen had. Ook de PvdA zat op deze lijn. Zo stelde zij in de jaren '70 nog voor om een extra heffing op te leggen aan bedrijven voor elke buitenlandse werknemer die zij in dienst hadden. De regering-Den Uyl stelde over de gastarbeiders dat «noch de belangen van de vreemdelingen zelf noch die van de Nederlandse samenleving met hun komst zijn gediend.» Ook wordt gewaarschuwd tegen het ontstaan van getto's, het dichtslibben van de randstad, woningnood, sociale spanningen. De regering stelde bij herhaling dat «Nederland geen immigratieland kon en mocht zijn». Volgens Lakeman hebben alle regeringen sinds de jaren '60 met de mond beleden dat Nederland geen immigratieland was, maar feitelijk door allerlei maatregelen de immigratie alleen maar bevorderd. In het midden van de jaren '70 vindt er in bepaalde sectoren van de samenleving een omslag plaats. Zijn het tot die tijd met name de werkgevers die voorstander waren van arbeidsimmigratie, vanaf die tijd wordt deze fakkel overgenomen door hun tegenpool, de linkse intelligentsia: journalisten, linkse dominees, advocaten benoemen zichzelf als woordvoerders van de immigratielobby. Volgens Lakeman is er sinds linkse journalisten zich meester hebben gemaakt van het immigratiedebat, in Nederland een McCarthy-achtig sfeertje ontstaan, waarin elke nuchtere discussie over immigratie en buitenlanders is gesmoord. Daarom wil Lakeman een nuchter, cijfermatig onderbouwd tegenwicht geven tegen de eenzijdige berichtgeving in de media. Een van de punten die altijd wordt aangevoerd

⁸⁸ De tekst hieronder is een samenvatting van een boekbespreking in Heemland nr. 14, 2000, door Eduard den Hollander.

is dat de buitenlandse werknemers hebben meegeholpen onze economie op te bouwen. Volgens Lakeman sloeg al snel na de komst van de gastarbeiders de economische crisis toe van de jaren '70. De bedrijven moesten saneren en juist ongeschoolde arbeiders werden het eerst ontslagen en werkloos. En hoewel in bijna alle wervingsverdragen (ook in die met Turkije en Marokko) een terugkeerverplichting was opgenomen, bleven de gastarbeiders hier, ook nadat ze werkloos waren geworden. In plaats daarvan kreeg men het recht om de gezinnen over te laten komen. Al gauw bedroeg de werkloosheid onder Turken en Marokkanen ongeveer 40%, waarbij ook nog het zeer hoge WAO-percentages (meer dan 20%) moet worden opgeteld. Lakeman komt dan tot de conclusie dat de gastarbeiders slechts zeer korte tijd economisch gezien iets hebben opgeleverd voor Nederland, maar dat zij daarentegen vele jaren geld hebben gekost. Lakeman maakt de schatting dat de hele gastarbeider-immigratie tot nu toe 70 000 000 000 (70 miljard!) gulden heeft gekost. Naar zichzelf aangeeft is dit een minimumschatting. Lakeman waarschuwt dat immigranten die zich hier reeds gevestigd hebben altijd weer nieuwe immigranten zullen aantrekken, zodat de immigratie niet zal stoppen. Hij is bovendien bang dat het toenemende aantal allochtonen de basis van onze samenleving zal aantasten; hij wijst hierbij in het bijzonder op de achteruitgang in het onderwijs door de grote concentratie allochtonen. Volgens de auteur van het artikel, Den Hollander, heeft het boek tot geen enkele politieke oprisping geleid; geen Kamervragen, geen debatten, geen journalisten die de Kamerleden confronteren met gegevens uit het boek.

Ook het CPB stelde onlangs vast dat arbeidsmigratie op grote schaal geen effectief middel is om de financiële gevolgen van de vergrijzing te verlichten. De centrale vraag die in het rapport *Immigration and the Dutch Economy* (2003) beantwoord wordt, is of de Nederlandse economie baat heeft bij het bevorderen van arbeidsmigratie. Meer in het bijzonder is in het onderzoek gekeken naar het effect op het inkomen van de reeds aanwezige bevolking, op de werking van de arbeidsmarkt en op de collectieve financiën. Het CPB komt tot de volgende conclusies: «Arbeidsmigratie op *kleine schaal* is voordelig voor het ontvangende land indien het om hoger opgeleiden gaat die terechtkomen op moeilijk vervulbare vacatures. Hetzelfde geldt voor beroepsgroepen waarvoor een internationale arbeidsmarkt bestaat, zoals gespecialiseerde wetenschappers, topvoetballers etc. Immigratie is overigens niet een noodzakelijke oplossing voor toekomstige krapte op de arbeidsmarkt. Immers: aanpassingsprocessen in de economie, bijvoorbeeld een aanpassing van de lonen, zorgen op den duur voor evenwicht. Niettemin kan de voorkeur worden gegeven aan tijdelijke arbeidsmigratie boven het langdurig openstaan van vacatures. Van arbeidsmigratie op *grote schaal* zijn geen belangrijke gunstige effecten te verwachten voor het inkomen van de reeds aanwezige bevolking of voor de collectieve financiën. Als de sociaal-economische kenmerken van immigranten gemiddeld overeenkomen met die van de thans in Nederland aanwezige niet-westerse immigranten, is er zelfs sprake van een negatief effect op de collectieve financiën. Tot die sociaal-economische kenmerken worden met name gerekend: arbeidsdeelname, inkomen en gebruik van collectieve voorzieningen zoals gezondheidszorg, onderwijs en sociale zekerheid. In deze situatie neemt weliswaar het bruto binnenlands product toe, maar op lange termijn vallen de opbrengsten van deze toename nagenoeg geheel toe aan de immigranten en buitenlandse kapitaalverschaffers. Over de levensloop bezien, zijn de kosten voor onder meer zorg, onderwijs, pensioenen en sociale zekerheid groter dan de extra belasting- en premie-inkomsten. Als de immigrant bij binnenkomst 25 jaar oud is, gaat

het gemeten over de gehele levensloop per saldo gemiddeld om een kapitaalsbedrag van 43 000 euro, wat per verblijfsjaar neerkomt op ruwweg 3000 euro. Onder deze omstandigheden levert arbeidsmigratie dus geen bijdrage aan het verlichten van de financiële gevolgen van de vergrijzing. Dit beeld is overigens gunstiger voor hoger opgeleide migranten met goede arbeidsmarktperspectieven.

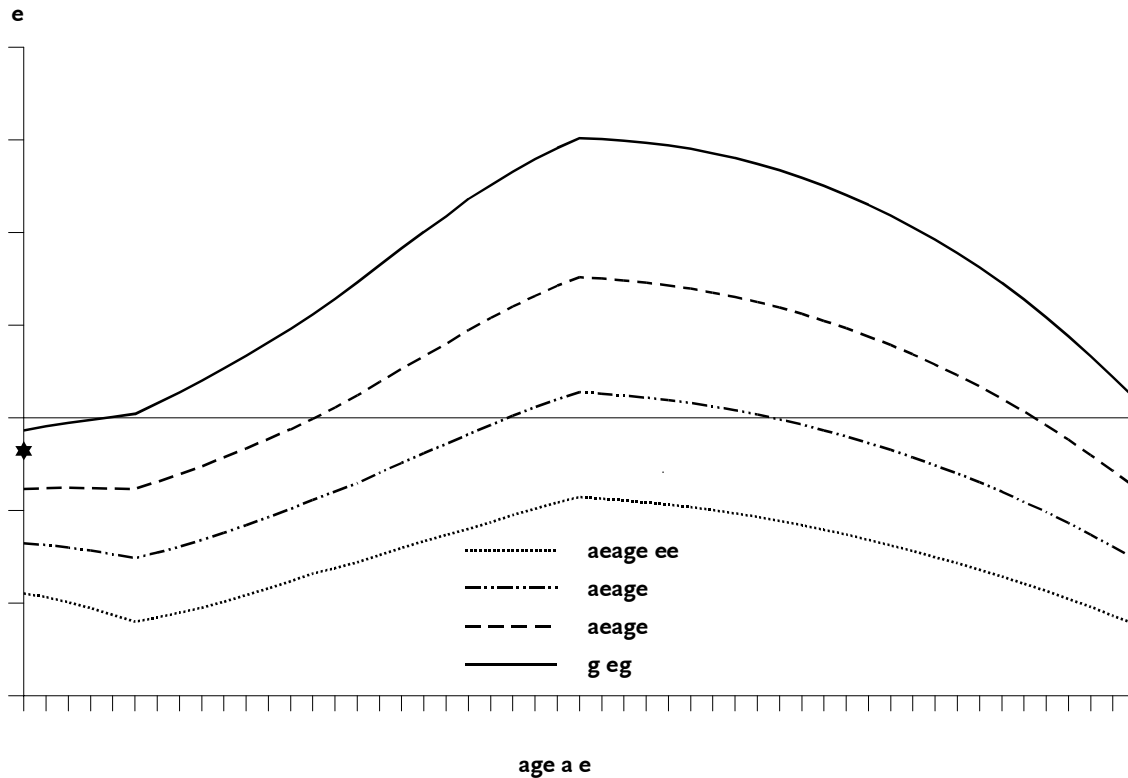
De praktijk leert dat niet-westerse arbeidsmigranten het thans gemiddeld aanzienlijk slechter doen op de arbeidsmarkt dan Nederlanders. Ze hebben gemiddeld minder vaak een baan en juist vaker een sociale uitkering en gemiddeld een lager inkomen. Migrant in Nederland doet het gemiddeld minder goed dan migranten in andere Europese landen. Het is niet duidelijk wat de oorzaken hiervan zijn; dit vergt nader onderzoek. Het huidige systeem van arbeidsmigratie in Nederland staat werkgevers toe om, op tijdelijke basis, personeel te werven buiten de Europese Economische Ruimte (EU plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland). Voorwaarde is dat binnen dat gebied geen geschikt personeel voorhanden is om bestaande vacatures te vervullen. Een dergelijk stelsel kan worden aangeduid als *vraag-gestuurd*. In traditionele immigratielanden zoals Australië, Canada en de Verenigde Staten bestaat een meer *aanbod-gestuurd* stelsel, gebaseerd op quota, een puntensysteem of een combinatie van beide. Een dergelijk stelsel brengt risico's met zich mee voor de overheidsfinanciën, omdat het de prikkel voor werkgevers verzwakt om te werven onder de ontvangers van een uitkering. Bovendien is er, anders dan in het huidige Nederlandse stelsel, geen garantie dat toegelaten arbeidsmigranten een baan zullen vinden en behouden. De collectieve voorzieningen in de traditionele immigratielanden zijn veel minder genereus dan die in Nederland. Daarom kan een *aanbod-gestuurd* stelsel voor die landen een rationele keuze zijn, terwijl voor Nederland een *vraag-gestuurd* stelsel beter op zijn plaats is.» (CPB, persbericht nr. 24, 30 juni 2003).

Volgens het CPB wordt het effect van immigratie op de overheidsfinanciën bepaald door berekening van de nettobijdrage van immigranten aan de overheidsfinanciën over hun resterende leven, alsmede hun effect op het toekomstige financieringssaldo van de overheid. Op basis daarvan concludeert het CPB:

- De invloed van een immigrant op de overheidsfinanciën hangt sterk af van zijn of haar leeftijd bij binnenkomst in Nederland en sociaal-economische karakteristieken (prestatie op de arbeidsmarkt). De uitkomst is het gunstigst als de immigrant bij binnenkomst aan het begin van het werkzame leven staat en het goed doet op de arbeidsmarkt.
- Bij alle leeftijden van binnenkomst blijken immigranten echter een belastende factor voor de overheidsfinanciën te zijn als hun sociaal-economische karakteristieken overeenkomen met het gemiddelde van die van de huidige ingezetenen met een niet-westerse achtergrond. In overeenstemming hiermee zal het toekomstige financieringssaldo van de overheid dan negatief worden beïnvloed.
- Deze gemiddeld negatieve bijdrage van immigranten is niet alleen maar het gevolg van een achterblijvende arbeidsmarktprestatie. Deels wordt deze veroorzaakt door het genereuze systeem van collectieve regelingen.
- Immigranten die het op de arbeidsmarkt beter doen dan de gemiddelde Nederlandse ingezetene zijn over een brede «range» van leeftijden bij binnenkomst een ontlastende factor voor de overheidsfinanciën.
- De resultaten geven aan dat immigratie geen belangrijke ontlastende factor voor de overheidsfinanciën kan zijn en dus geen compensatie

kan bieden voor de oplopende kosten die gepaard gaan met de vergrijzing van de bevolking.

Figuur 4.4 Net lifetime contributions to public finances as a function of the age at entry



Bron: CPB, 2003

Het Ministerie van Financiën heeft onlangs een onderzoek laten verrichten naar de economische effecten van immigratie in Nederland en de invloed van het huidige en mogelijke toekomstige immigratie- en integratiebeleid op die effecten (Hartog en Zorlu, 2003).

In het slothoofdstuk van het concept eindrapport concluderen de onderzoekers dat de vergrijzing in Nederland geen overtuigend argument is ten gunste van immigratie: «Berekeningen van het NIDI laten zien dat onrealistisch grote immigratiestromen nodig zijn om de verschuiving in de leeftijdssamenstelling van de (beroeps)bevolking te neutraliseren. Zou men ongeschoolde arbeid willen importeren ter compensatie van het wegvallen van dit aanbod door Nederlandse ingezetenen, dan dient men zich te realiseren dat een permanente behoefte niet kan worden vervuld met eenmalige immigratie. Ongeschoolde immigranten die zich permanent vestigen, zoals uiteindelijk gebeurd is met de gastarbeiders, zullen hun ambities op termijn opschroeven, uit eigen keus of daartoe aangezet door het beleid. Hun emancipatie roept de behoefte op aan steeds nieuwe toevoer van ongeschoolde immigranten, en leidt dus tot een voortdurend groeiende bevolking. In principe is de oplossing hiervoor een roulerend bestand van tijdelijke immigranten. Dit vereist dan wel een strikte handhaving van de tijdelijkheid van de immigratie, hetgeen in de praktijk niet eenvoudig zal zijn. Goedkope arbeidskrachten uit nieuwe EU landen kunnen misschien een deel van dit probleem oplossen al zullen naar verwachting de loonkosten voor deze arbeid op termijn ook stijgen, en zal de werkgelegenheid in hun eigen land toenemen.» (p. 40).

Volgens de onderzoekers heeft immigratie naar verwachting «geen of negatieve effecten op het gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking. De belangrijkste effecten zijn vooral verdelingseffecten, soms geconcentreerd bij kleine groepen. Immigratie in de jaren zestig was vooral goed voor ondernemers en kapitaaleigenaren. Immigratie van ongeschoolde arbeid kan ongunstig zijn voor ongeschoolde ingezetenen, en gunstig voor geschoolde, mits ze complementair zijn. Onderzoek bevestigt deze looneffecten voor laag en hooggeschoolde Nederlanders. Maar evenals elders in Europa zijn deze looneffecten zeer klein. Voor zover immigratie looneffecten van enig belang oproept, zijn het effecten op de lonen van andere, eerdere immigranten.» (p. 40).

Volgens de auteurs is een mogelijke negatief looneffect van werkende immigranten via het substitutie-effect op macro niveau, waarschijnlijk heel gering. Daarom treden verdelingseffecten volgens hen voornamelijk op via het gebruik van sociale voorzieningen. «De aandacht dient zich derhalve te concentreren op de hoge economische inactiviteit onder bepaalde groepen immigranten. Hoge inactiviteit heeft twee belangrijke gevolgen: 1) een hoge inactiviteit legt een grote druk op de collectieve sector via het intensieve gebruik van sociale voorzieningen. 2) inactiviteit is vaak een bron van sociale onrust. Bovendien ervaren de kinderen van deze inactieven vaak negatieve gevolgen. Dat leidt tot stigmatisering van bepaalde groepen waardoor kansen voor de leden van deze groep op de arbeidsmarkt ook weer minder worden (lagere lonen en hogere werkloosheid) (Zorlu, 2002). Immigratie heeft dus herverdelingseffecten via bijdragen aan en baten van de collectieve voorzieningen. De internationale literatuur laat zien dat de leeftijd waarop immigranten arriveren van groot belang is voor het netto beslag op collectieve voorzieningen op levensduurbasis. Immigranten die vroeg na hun schoolopleiding arriveren zijn veelal geen netto consumenten: hun bijdragen (premies en belastingen) wegen op tegen hun consumptie van voorzieningen.» (p. 41).

Op basis van de cijfers in het onderhavige onderzoek stellen de auteurs dat voor het eerst meer gedetailleerde informatie over voorzieningengebruik beschikbaar is. Uit de tabellen in het rapport (in bijlage C) blijkt dat «er grote verschillen in voorzieningengebruik zijn naar herkomstland. Ook is een duidelijk neerwaartse trend zichtbaar: latere lichten nieuwe immigranten maken nagenoeg uniform minder gebruik van de voorzieningen bijstand WAO, WW, kinderbijslag en huursubsidie dan eerdere lichten. De nieuwe immigranten leggen dus bij aankomst in geringere mate een beslag op collectieve voorzieningen, ongeacht hun herkomstland. Met nieuwe data kan eenvoudig het grondmateriaal worden geleverd voor aangepaste en verfijnde berekeningen door het CPB.» (p. 41).

In zijn artikel *Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?*⁸⁹ komt Van Dalen tot dezelfde conclusies als het CPB: De welvaartswinsten van immigratie voor de Nederlandse economie zijn beperkt, doch achter de geringe netto-welvaartswinst gaan relatief grote herverdelingen van inkomens schuil. De Nederlandse economie profiteert relatief meer van hooggeschoolde migranten dan laag- en ongeschoolde migranten, doch wederom zijn de nettobaten voor een realistische samenstelling van migratiestromen klein. De financiële consequenties van het gebruik van sociale zekerheid zijn voor goed geïntegreerde c.q. participerende migranten beperkt, doch laaggeschoolde niet-westerse (in het bijzonder Turkse en Marokkaanse) immigranten van de eerste generatie laten zien dat een royaal stelsel van sociale zekerheid en zwak geïntegreerde nieuwkomers moeilijk samengaan. Het dilemma waar een immigratieland als Nederland voor staat is om immigranten van buiten de EU voor een

⁸⁹ In *Bevolking en Gezin*, 30 (2001), 3, 3–36.

bepaalde duur van het gebruik van sociale zekerheid uit te sluiten (zoals voorgesteld in Duitsland) of om het sociale zekerheidsstelsel te herzien zodat mobiliteit en sociale zekerheid samengaan (p. 29).

Ook Zorlu (2002) stelt vast dat «het effect van immigratie op de lonen van autochtone werknemers zeer gering is in vergelijking met de bevindingen van eerder onderzoek in traditionele immigratielanden als VS en Canada, maar ook in vergelijking met Duitsland» (p. 290). Volgens Zorlu is er in Nederland een verschil in uitkomsten voor Turken en Marokkanen, alhoewel deze twee groepen vaak vergelijkbaar worden geacht wat betreft hun immigratiegeschiedenis en scholingsniveau. «De schattingen tonen aan dat Turken in productie substitueerbaar zijn met autochtonen, terwijl Marokkanen complementair lijken te zijn. Dit impliceert dat Marokkanen een positief effect hebben op de lonen van autochtonen, terwijl dat effect bij Turken negatief is.» (p. 290).

Stalker (2003) stelt dat het een wijdverbreide mythe is dat migranten «iets van het land dat ze binnenkomen zullen inpikken of van de sociale voorzieningen zullen profiteren. De werkelijkheid is heel anders» (p. 67). Volgens Stalker zullen de gastlanden zonder deze injectie van nieuwe bloed hun bevolking nog sneller zien vergrijzen en afnemen. De bewering dat immigranten de banen van autochtone arbeidskrachten inpikken is volgens hem «gebaseerd op de «arbeidsklontdenkfout»: de overtuiging dat het aantal banen in een land constant is, zodat als er meer mensen komen, er minder banen voor iedereen zullen zijn. Dit is duidelijk onjuist. Iedere persoon schept werk voor anderen» (p. 68). Daarnaast wijst hij op het feit dat «smerig, gevaarlijk en zwaar werk» moet worden gedaan en dat doen de immigranten. Een ander voordeel dat hij ziet is dat immigranten, vooral als ze illegaal zijn, gemakkelijk kunnen worden aangenomen en ontslagen, waarmee pieken en dalen op de arbeidsmarkt kunnen worden gladgestreken (p. 75). Samenvattend stelt hij dat immigratie voor de gastlanden waardevolle functies dient: «ze vormt een gemakkelijke bron van arbeidskrachten en helpt afnemende bevolking te compenseren, ook al is de gastbevolking niet van de voordelen overtuigd.» (p. 100).

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, is aan verschillende personen gevraagd wat hun visie is op tijdelijke arbeidsmigratie. De heer **Scheffer** refereert in zijn antwoord aan het hiervoor besproken rapport van het CPB:

«Immigratie rechtvaardigt zichzelf namelijk als migranten een zichtbare bijdrage aan de ontvangende samenleving leveren. De WRR en het Centraal Planbureau stellen duidelijk in recente rapporten dat het netto profijt van 40 jaar immigratie voor de Nederlandse samenleving en economie verwaarloosbaar is. De baten van immigratie zijn eigenlijk niet veel groter dan de kosten. Dat levert een enorm legitimatieprobleem op. Als migranten in de afgelopen 40 jaar duidelijker een bijdrage hadden geleverd aan de Nederlandse samenleving, was de aanvaarding van immigratie veel groter geweest. Het feit dat 60% van de Turkse en Marokkaanse mannen boven de leeftijd van 40 arbeidsongeschikt of werkloos is, zegt iets over de mate waarin immigratie wordt beschouwd als een bijdrage aan de samenleving. Dat legitimatietekort is zeer problematisch en heeft de afstanden in Nederland vergroot. Wij worstelen eenvoudigweg met de wet van de grote getallen. Niemand zal de motieven van individuele migranten in twijfel willen trekken, althans ik niet. Ik snap heel goed waarom mensen naar Nederland komen. Dat kan zijn uit overwegingen van welvaart of van bescherming in het geval van vluchtelingen. Het gaat er eenvoudigweg om dat de demografische omslag in de steden zich enorm snel heeft voltrokken. Niet alleen heeft die de aanvaarding door burgers op de proef gesteld; ook de instituties in Nederland zijn op de proef gesteld. Kijk naar het onderwijs, naar justitie en de

geestelijke gezondheidszorg. Alle instituties staan onder grote druk om de omslag te verwerken. Daarom heb ik gezegd dat elke relativering van de problematiek niet aan mij besteed is.»

De heer **Koopmans**:

«Momenteel gaat het natuurlijk weer wat slechter, maar ik denk dat de enorme krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt van een paar jaar geleden nog niet uit het geheugen is verdwenen. Zelfs in de huidige situatie bestaat er in bepaalde sectoren nog krapte. Nederland heeft behoefte aan arbeidsmigratie, maar die behoefte moet wel heel duidelijk worden gespecificeerd volgens het model van de klassieke immigratielanden. Wij moeten duidelijk zeggen waar wij behoefte aan hebben. Er zijn natuurlijk grenzen aan wat je op dat gebied kunt doen, omdat asielmigratie en gezinshereniging en -vorming een belangrijk deel uitmaken van de migratie. Het is moeilijker om aan dat soort migratie dergelijke eisen te stellen. Bij asielmigratie kan dat al helemaal niet.»

De **Commissie**: «Is het niet beter om de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen te verhogen in plaats van mensen hierheen te halen?»

De heer **Koopmans**: «Het is zonder meer een feit dat er een enorme arbeidsreserve is binnen de allochtone groepen in Nederland. Zoals ik al zei, heeft minder dan de helft van de allochtonen een baan. Er zijn er dus nog heel veel die aan het werk zouden kunnen. Het punt is natuurlijk dat een deel van die mensen behoort tot de eerste gastarbeidersgeneratie. In de jaren tachtig is de fout gemaakt om deze mensen niet in de arbeidsmarkt te reintegreren. Voor die generatie is het gewoon te laat. Het heeft geen zin om mensen van 55 jaar en ouder naar allerlei cursussen te sturen. Dat wekt alleen maar verwachtingen die niet kunnen worden ingelost. Voor jongere categorieën allochtonen moet zoveel mogelijk worden gedaan om de capaciteit te benutten. Veel jongere allochtonen zonder baan hebben echter ook een lage opleiding, die niet aansluit op de sectoren van de Nederlandse arbeidsmarkt waarin tekorten bestaan. Activeren van de arbeidsreserve onder allochtonen is heel erg belangrijk, maar het maakt arbeidsmigratie in bepaalde sectoren niet overbodig.»

De heer **Van der Zwan**:

«Dit soort vergelijkingen zijn altijd partieel. (...) Aan het Nederlandse beleid is geslaagd dat wij voorkomen hebben dat er zich grote tegenstellingen tussen groepen hebben gemanifesteerd. (...) Het tweede is dat zich binnen de allochtone minderheidsgroepen een middenklasse begint af te tekenen, die in menig opzicht niet te onderscheiden valt van de autochtone middenklasse. Ik ben ervan overtuigd dat deze middenklasse haar plek in de Nederlandse samenleving zal vinden. Dat zijn verworvenheden die te danken zijn aan het beleid. Het beleid is in dat opzicht niet te kritiseren. Daar staat tegenover dat te grote groepen in een min of meer uitzichtloze positie zijn beland. Zij spannen zichzelf te weinig in om daaruit te komen en tot maatschappelijke verheffing te komen. De overheid heeft nagelaten hen daartoe te bewegen. Dat is een heel groot vraagstuk, waarover wij ons behoorlijk zorgen kunnen maken. Iedereen kan het registreren dat in de grote steden binnenkort allochtonen de meerderheid van de bevolking vormen. Als te grote groepen dan maatschappelijk niet mee kunnen komen, wordt het voor de ontplooiingsmogelijkheden van zulke steden een regelrechte bedreiging. In Rotterdam tekent dit zich al af. (...) Als het beleid dat niet ernstig neemt, gaan wij ongewild toe naar een sfeer van verrijdering, van tegenstellingen tussen etnische groepen, terwijl het beleid altijd is ingegeven dat te vermijden.»

Volgens de heer **Schnabel** is het lastig om Nederland te vergelijken met andere landen:

«In Duitsland gaat het vooral om Turken: meer dan 3 miljoen. Daarmee gaat het gemiddeld redelijk goed, ook economisch gezien. Ook in Nederland doen Turken het aanzienlijk beter dan Marokkanen, niet zozeer op school, maar wel in het maatschappelijk functioneren. Zij veroorzaken veel minder problemen, omdat er veel meer sociale controle is, het is gewoon allemaal sterker georganiseerd en sterker gecontroleerd. Daar zit ook wel een aantal nadelen aan, maar dat werkt toch zo. Duitsland heeft meen ik 60 000 Marokkanen, terwijl Nederland er 300 000 heeft. Als Duitsland even veel Marokkanen zou hebben als Nederland, zou het om tussen de 1,5 miljoen en 2 miljoen mensen gaan. Dat is dus meteen een ander verhaal. De problemen zie je in Nederland sterk geconcentreerd bij de jongere Marokkanen en de jongere Antillianen, en niet bij de oudere Antillianen, want dat is een totaal andere groep. Duitsland heeft geen Antillianen. De Caraïben zijn in Engeland een van de groepen waarmee het moeilijk gaat.»

4.6 Conclusies

- In de ogen van de Commissie heeft de rijksoverheid in de jaren zeventig en tachtig de spanning tussen een nationale verzorgingsstaat en een internationale migratie te lang onderschat en daardoor onvoldoende beleid gevoerd, gericht op arbeidsparticipatie. Inactiviteit onder migranten heeft geleid tot een negatieve beeldvorming en stigmatisering.
- De Commissie constateert dat lange tijd onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn om problemen te onderkennen en daar gericht beleid op te voeren. Cijfers zijn noodzakelijk om zicht te krijgen op de integratie, maar mogen niet misbruikt worden om mensen te stigmatiseren.
- Ten aanzien van de beleidsinstrumenten constateert de Commissie dat – hoewel de consequenties van de onjuist gebleken gedachte van tijdelijkheid vanaf eind jaren zeventig duidelijk zijn – pas eind jaren tachtig maatregelen worden getroffen om de werkloosheid onder allochtonen terug te dringen. De Commissie realiseert zich dat beleid veelal een reactie is op een ontwikkeling en dat er daardoor enige tijd zit tussen de constatering dat er behoefte is aan beleid en de daadwerkelijke implementatie daarvan.
- Eind jaren tachtig adviseert de WRR opnieuw dat «alles op alles» gezet moet worden om participatie van minderheden te bewerkstelligen. De WRR beveelt onder meer een wet bevordering arbeidsdeelname en contract compliance aan. De regering is positief over een wet bevordering arbeidsdeelname maar stelt de beslissing daarover uit in afwachting van het advies van het georganiseerd overleg. Daarmee geeft de regering naar de mening van de Commissie onvoldoende blijk van haar eigen verantwoordelijkheid.
- Halverwege de jaren negentig wordt de WBEAA ingevoerd, gevolgd door de tijdelijke Wet Samen, die binnenkort afloopt. Eind jaren negentig, en vooral vanaf 2000, worden door de rijksoverheid en werkgeversorganisaties substantiële werkgelegenheidsprojecten opgezet. De Commissie constateert dat diverse projecten (SPAG-projecten, het MKB-convenant, het convenant met grote ondernemingen en het .KOM-project) redelijk succesvol zijn, al is niet met zekerheid te zeggen of de daling van de werkloosheid het effect is van de getroffen maatregelen of dat dit komt door hoogconjunctuur. Overigens zijn of worden deze projecten binnenkort beëindigd.

- De Commissie constateert dat de doelstelling van Arbeidsvoorziening van evenredige participatie niet is gerealiseerd. Hierbij speelt een combinatie van interne reorganisaties en de weerbarstigheid van de arbeidsmarktproblematiek een rol.
- Gesubsidieerde arbeid kent een relatief hoge deelname van allochtonen. Voor allochtonen is het een belangrijk instrument om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Voor een aantal allochtonen is het bovendien een middel om door te stromen naar regulier werk. De Commissie constateert dat bezuinigingen op deze maatregelen dus vooral deze groep zullen treffen.
- De Commissie constateert dat de voordelen van gastarbeid aanvankelijk vooral terecht komen bij werkgevers. Met de WRR en het Centraal Planbureau is de Commissie van mening dat op dit moment, door een combinatie van onvoldoende integratie en vervolgmigratie, het economische rendement van immigratie voor de samenleving als geheel verwaarloosbaar is.

5.1 Inleiding

Het onderwijsachterstandenbeleid is al ruim dertig jaar een belangrijk onderdeel van het onderwijs en jeugdbeleid in Nederland. In de loop der jaren is de context van het onderwijsachterstandenbeleid sterk gewijzigd. In de beginperiode richt het beleid zich op het terugdringen en voorkomen van onderwijsachterstanden bij autochtone arbeiderskinderen en vrouwen en meisjes. Allochtone leerlingen met laagopgeleide ouders zijn er in de loop van de tijd als doelgroep bijgekomen. In de maatschappelijke discussie over onderwijsachterstandenbeleid lijkt de nadruk tegenwoordig steeds meer te liggen op de integratie van allochtone leerlingen in de Nederlandse samenleving.

Het onderwijsachterstandenbeleid is gedurende deze decennia vaak van naam veranderd: van stimuleringsbeleid, onderwijsvoorrangsbeleid, onderwijskansenbeleid tot gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Daarbij zijn tal van instrumenten ingezet om achterstanden te verminderen, zowel van autochtone als allochtone kinderen uit minder kansrijke milieus, waarbij het basisonderwijs altijd een centrale plaats heeft ingenomen.

In paragraaf 5.2 wordt allereerst ingegaan op de (ontwikkelingen in de) onderwijspositie van allochtone leerlingen. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 het onderwijsachterstandenbeleid van de afgelopen 30 jaar beschreven. Per decennium worden de ontwikkelingen ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid beschreven. In paragraaf 5.4 wordt aan een aantal thema's afzonderlijk aandacht besteed. Dit zijn thema's die van belang zijn voor iedere afzonderlijke periode zoals Onderwijs in Eigen Taal (en Cultuur) (OET(C), later OALT). Daarnaast worden thema's behandeld waarvan de problematiek groot is of nauw verbonden is met leerlingen uit de etnische minderheden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

5.2 De onderwijspositie van allochtone leerlingen¹

Onderwijsprestaties en onderwijspositie van kinderen worden door een aantal factoren beïnvloed. De inrichting van het onderwijs, rechtstreeks te beïnvloeden door beleid, is een van die factoren. In deze paragraaf wordt de (ontwikkeling van de) feitelijke onderwijspositie van met name allochtone leerlingen beschreven en komen in een kort overzicht de factoren aan bod die van invloed zijn op de onderwijspositie anders dan het onderwijsachterstandenbeleid zelf.

5.2.1 Onderwijsniveau en taalbeheersing

Het opleidingsniveau is in het algemeen van belang voor de positie die men verwerft binnen de Nederlandse maatschappij, zowel in sociaal-economisch als sociaal-cultureel opzicht. Voor alle leerlingen is onderwijs één van de belangrijkste hulpmiddelen voor de uiteindelijke integratie binnen de Nederlandse samenleving, maar dit geldt met name voor allochtone leerlingen. Het bereikte opleidingsniveau geeft hen toegang tot bepaalde sociaal-economische posities. Bovendien bevorderen een goed opleidingsniveau en een goede taalbeheersing de sociale en culturele integratie, onder andere doordat er meer contacten met autochtone Nederlanders ontstaan.

Uit verschillende onderzoeken kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de onderwijspositie van allochtone leerlingen langzaam vooruitgaat, maar dat de achterstand nog lang niet is ingelopen.

¹ In deze paragraaf zal met name aandacht worden geschonken aan de onderwijspositie van allochtone kinderen. Omdat het onderwijsachterstandenbeleid een bredere doelgroep kent dan alleen allochtone kinderen, zal de onderwijspositie van autochtone kinderen zijdelings aan de orde komen, vooral in vergelijking met de onderwijspositie van allochtone kinderen of daar waar bepaalde groepen autochtone kinderen een bijzondere positie innemen.

Een algemene doelstelling van het integratiebeleid is het streven naar een evenredige deelname van etnische minderheden aan belangrijke terreinen zoals arbeid en onderwijs. Uit evenredigheidsanalyses (Verwey-Jonker Instituut)² op het terrein van onderwijs blijkt in 2002, na correctie voor de relevante achtergrondkenmerken³, voor de Surinamers en de Antillianen/Arubanen met een leeftijd tussen de 15 en 65 evenredigheid te gelden. Voor de mediterrane groepen geldt dit (nog) niet. Wel zijn bij die groepen in de afgelopen tien jaar gunstige ontwikkelingen gaande. Bij de totale categorie van de jongeren tussen 15 en 30 jaar heeft geen van de onderzochte allochtone bevolkingsgroepen evenredigheid gerealiseerd. Wel hebben Marokkanen dit punt bijna bereikt en zijn er voor alle groepen positieve ontwikkelingen te melden. Voor de tweede generatie tussen 15 en 30 jaar gelden deze positieve ontwikkelingen ook, 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, laten binnen de tweede generatie een gunstige ontwikkeling zien die voor alle drie de groeperingen is uitgemond in evenredigheid (Verwey-Jonker Instituut).⁴

Het totaalbeeld van het gerealiseerde opleidingsniveau volgens het Verwey-Jonker Instituut 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. Vooral de Marokkanen, de Surinamers en de Turken laten hier gunstige ontwikkelingen zien. Zorgwekkend is hierbij volgens het Verwey-Jonker Instituut de ontwikkeling onder de tweede generatie Antilliaanse en Arubaanse jongeren. Zij doen het minder goed dan op grond van hun achtergrondkenmerken verwacht mocht worden en deze onevenredigheid neemt sinds 1994 toe (Verwey-Jonker Instituut).⁵ De SCP-minderhedenrapportage uit 2001 concludeert dat er «beweging» zit in de onderwijsprestaties van leerlingen van buitenlandse herkomst en dat er ondanks de aanvangsachterstanden toch sprake is van een lichte inhaalslag. De *Rapportage minderheden 2003* geeft antwoord op de vraag of deze ontwikkelingen zich doorzetten. In onderstaand overzicht wordt een samenvatting van de bevindingen van het SCP uit de *Rapportage minderheden 2003* weergegeven.⁶ Voor een uitgebreide weergave en verantwoording van de resultaten wordt verwezen naar de volledige tekst van de *Rapportage minderheden 2003*.

Stijgend opleidingsniveau onder Nederlandse jongeren van buitenlandse afkomst, maar vaker geen startkwalificatie.

Het opleidingsniveau⁷ van etnische minderheden is de afgelopen vijftien jaar duidelijk gestegen. Het aandeel ongediplomeerden (met ten hoogste basisonderwijs) in deze groeperingen is aanzienlijk afgenomen. Ook onder de autochtone bevolking is sprake van een lichte stijging in het opleidingsniveau van de bevolking als geheel, maar de stijging onder de allochtone groepen is veel sneller dan onder de autochtone bevolking.

² TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 5 e.v. en p. 13 e.v.

³ Zie voor concrete variabelen: TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 5 e.v. en p. 13 e.v.

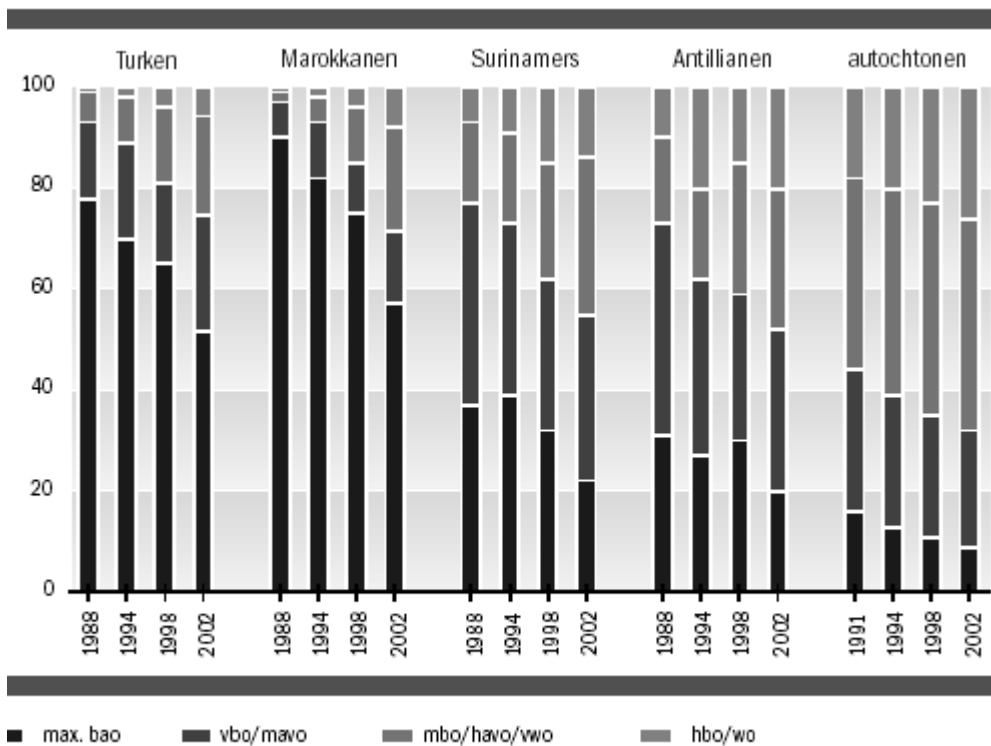
⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 5 e.v. en p. 13 e.v.

⁵ Idem.

⁶ Aangezien het SCP zich voornamelijk richt op de vier grootste groepen minderheden, te weten Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, worden in deze samenvatting specifiek deze groepen beschreven, de belangrijkste conclusies van het SCP worden met vetgedrukte kopjes samengevat.

⁷ Het opleidingsniveau van personen wordt meestal afgemeten aan het hoogste behaalde diploma. Het SCP deelt voor de beschrijving van het opleidingsniveau van verschillende allochtone leerlingen de diploma's in een aantal klassen in: geen diploma (ten hoogste basisonderwijs), vbo/mavo, mbo/havo/vwo en hbo/wo (SCP, 2003, p. 38).

Figuur 5.1 gerealiseerd opleidingsniveau 15-64-jarigen niet-schoolgaanden naar etnische groep 1988-2002.



Gegevens over autochtonen uit de EBB, de tijdreeks begint hier bij 1991.

Bron: SCP (2003), p. 39

Terwijl onder de autochtone bevolking (sinds 1991) het aandeel gediplomeerden op minimaal mbo-niveau met 11 procentpunten toenam (van 57% tot 68%), varieerde deze toename onder allochtonen tussen de 19 procentpunten (voor Turken) en 26 procentpunten (voor Marokkanen). Vooral de sterke toename van het aandeel Marokkanen met minimaal een mbo-opleiding valt op. Inmiddels heeft 29% van de Marokkanen een opleiding op minimaal mbo-niveau en dit is overeenkomstig het aandeel bij de Turken. Ook het aandeel Surinamers en Antillianen met minimaal een mbo-opleiding is de afgelopen jaren verder toegenomen tot rond de 45%, terwijl het aandeel Surinamers en Antillianen met een vbo/mavo-diploma sinds 1994 zo rond de 30% schommelt.

Daarnaast valt het lage aandeel hbo- en wo-gediplomeerden onder Turken en Marokkanen op. Dit aandeel is weliswaar licht toegenomen gedurende de afgelopen vijftien jaar, maar ook nu nog heeft slechts 6% tot 8% van de Turken en Marokkanen een opleiding op hbo-niveau of hoger. Onder Surinamers en Antillianen liggen deze percentages een stuk hoger, maar nog steeds beduidend onder het niveau van de autochtone bevolking: 14% van de Surinamers en 20% van de Antillianen heeft in 2002 een opleiding op hbo-of wo-niveau, tegenover 26% van de autochtone bevolking.

Ten slotte is het aandeel Turken en Marokkanen met hooguit basisonderwijs de afgelopen vijftien jaar aanzienlijk afgenomen. Terwijl in 1988 nog 78% van de Turken en 90% van de Marokkanen uitsluitend basisonderwijs heeft gevolgd, zijn deze percentages in 2002 gedaald tot respectievelijk 52 en 57. Het aandeel ongediplomeerden onder Antillianen en Surinamers ligt inmiddels op ongeveer 20%.

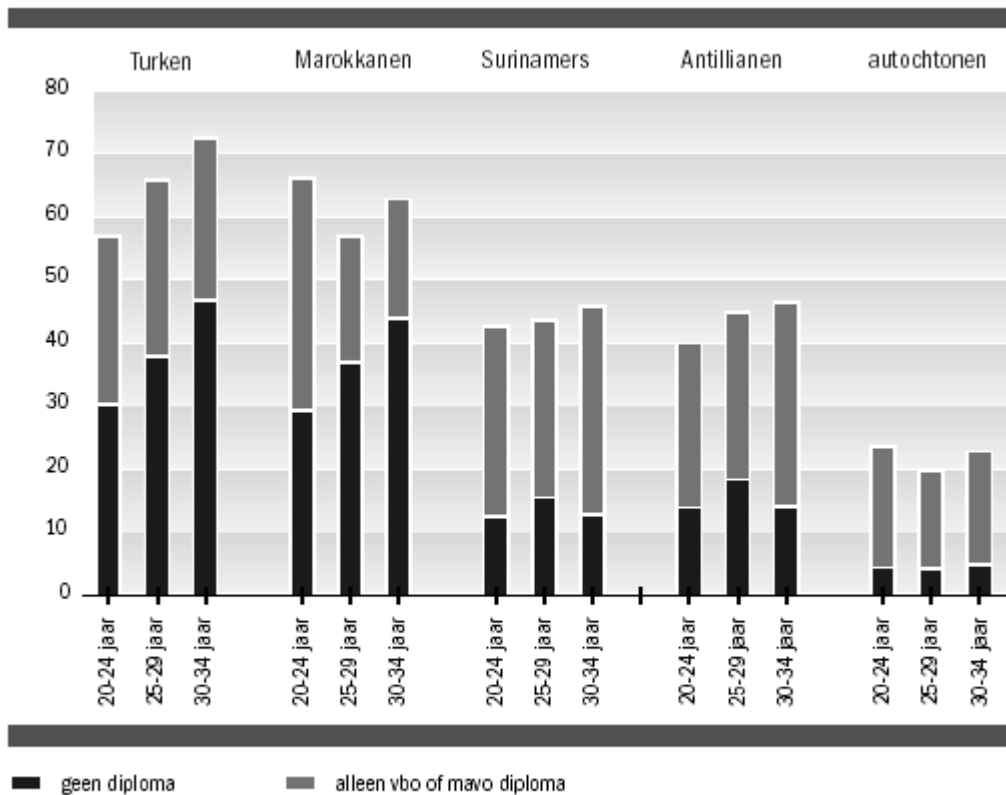
Binnen alle minderheidsgroeperingen zijn jongeren hoger opgeleid dan ouderen. De verschillen tussen de leeftijdsgroepen zijn erg groot. Het aandeel opgeleiden op minimaal mbo-niveau onder de verschillende etnische groepen in de leeftijdsklasse 15–24 varieert tussen de 54% en 64%. Een deel van deze jongeren is dus nog met een opleiding bezig. De middelste leeftijdsklasse, die van 25–39 jaar is aanzienlijk beter opgeleid dan de leeftijdsklasse van 40 jaar en ouder, maar een stuk lager dan de jongste leeftijdsklasse. Met name het aandeel ongediplomeerden (met maximaal basisonderwijs) is bij de Turken en Marokkanen van 25–39 jaar aanzienlijk: bij de mannen is dit circa 35%, bij de vrouwen meer dan 50%. Wat verder opvalt, is dat de verschillen tussen de minderheidsgroeperingen bij de jongeren van 15–24 jaar veel minder groot zijn dan bij de leeftijdsgroepen vanaf 25 jaar. In de leeftijdsgroep van 25–39 jaar en nog geprononceerder in de groep van 40–64 jaar, is een scherpe tweedeling te onderkennen tussen de groep Turken en Marokkanen enerzijds en de groep Surinamers en Antillianen anderzijds.

Het blijkt dus dat het opleidingsniveau van jongeren uit de minderheden in de loop der jaren is gestegen. De stijging is het sterkst onder Turkse en Marokkaanse jongeren tussen de 15 en 25 jaar. Ook de groep Surinaamse jongeren heeft gemiddeld genomen een hoger opleidingsniveau gekregen.

Het opleidingsniveau onder autochtone jongeren vertoont een veel vlakkere stijging dan onder de overige etnische groepen. Dit betekent dat het verschil in opleidingsniveau tussen jongeren uit de minderheden en autochtone jongeren snel kleiner is geworden. Het is dus duidelijk dat het opleidingsniveau onder allochtonen sneller is gestegen dan onder autochtonen.

Echter, in vergelijking met de Nederlandse bevolking is het aandeel ongediplomeerden onder de Turkse en, nog meer, onder de Marokkaanse bevolking nog steeds uitermate hoog: meer dan 50% van de Turken en Marokkanen in Nederland heeft ten hoogste basisonderwijs genoten, terwijl dit voor 9% van de autochtone bevolking geldt. Ruim 55% van de Turken en zo'n 65% van de Marokkanen in de leeftijd van 20–24 jaar heeft geen startkwalificatie. Van de jongvolwassen Surinamers en Antillianen heeft rond de 40% geen startkwalificatie. Circa een op de drie daarvan heeft geen enkel diploma. Een en ander is te zien in figuur 5.2.

Figuur 5.2 Jongvolwassenen zonder startkwalificatie naar etnische groep, 2000–2001 (in procenten)^a



^a Gemiddelde over twee jaren; niet-schoolgaande en schoolgaande jongeren samen, waarbij van de schoolgaande jongeren het al gerealiseerde opleidingsniveau is genomen.

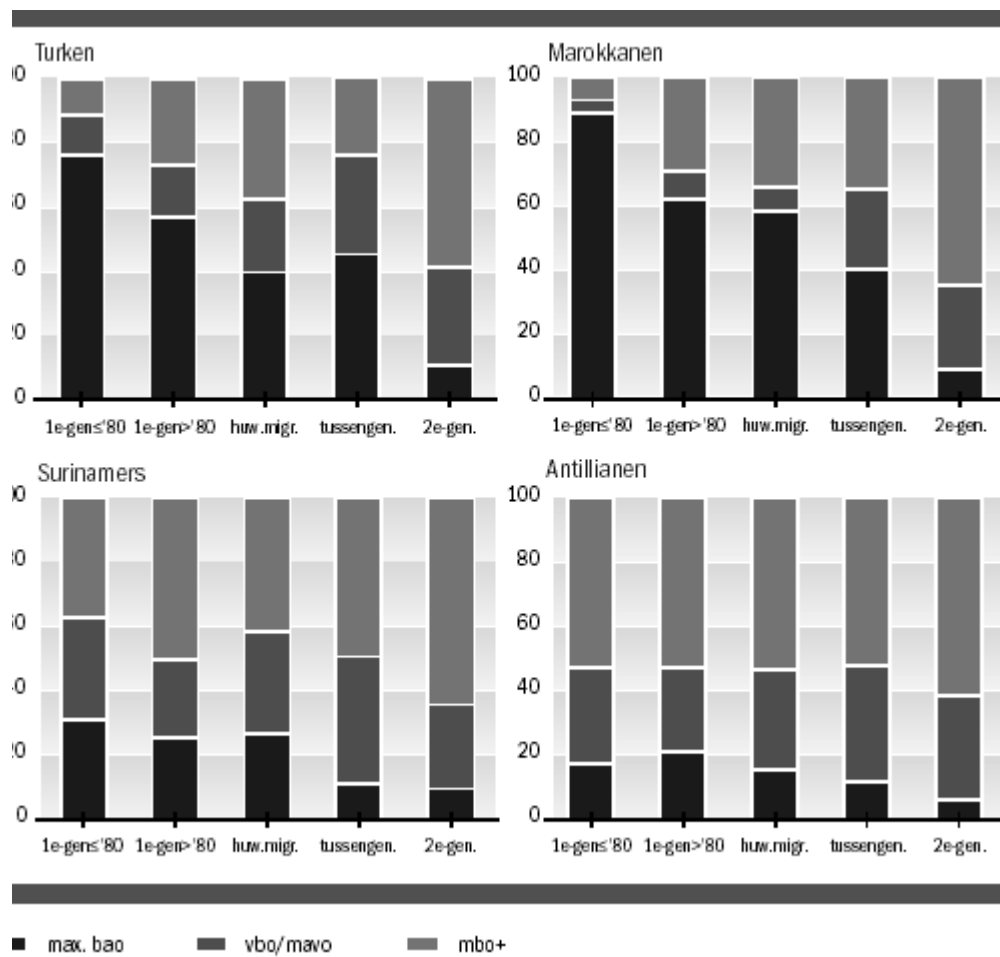
Bron: SCP (2003), p. 45

Jonge Turkse en Marokkaanse vrouwen lopen hun achterstand in
 Vrouwen uit etnische minderheden zijn gemiddeld nog steeds lager opgeleid dan mannen. Vooral onder Turkse en Marokkaanse vrouwen heeft een aanzienlijk deel geen enkel diploma. Toch zijn allochtone vrouwen in de jongste leeftijdsgroepen hun aanvankelijke onderwijsachterstand op de mannen aan het inlopen. Ook zijn jonge vrouwen in vergelijking met oudere vrouwen sneller vooruitgegaan. Binnen de groep Marokkaanse jonge vrouwen is duidelijker dan bij de andere groepen jongeren uit de minderheden sprake van een tweedeling tussen relatief hoog opgeleiden en juist zeer laag opgeleiden (zie voor een uitgebreide beschrijving van de onderwijspositie van allochtone vrouwen: hoofdstuk 7)

Opleidingsniveau onder huwelijksmigranten en tussengeneratie laag
 Figuur 5.3 laat de verschillen in opleidingsniveau zien tussen de verschillende migrantentypen. Wat opvalt, is dat de tweede generatie veruit het beste is opgeleid. Bovendien is het opleidingsniveau van de tweede generatie aanzienlijk toegenomen in vergelijking met vier jaar geleden. Nog steeds zijn de verschillen tussen de tweede generatie en de andere migrantentypen bij Turken en Marokkanen veel groter dan bij Surinamers en Antillianen. Van de Turken en Marokkanen die tot de tweede generatie behoren, behaalt inmiddels rond de 60% een diploma op minimaal mbo-niveau. Opvallend is dat het opleidingsniveau van de tussengene-

ratie Turken en Marokkanen beduidend lager is. Dit zijn kinderen van oorspronkelijke migranten. Deze kinderen zijn opgegroeid in het herkomstland totdat zij na nu hun zesde jaar in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. Het opleidingsniveau van Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten is eveneens erg laag. Van deze personen, die naar Nederland zijn gemigreerd om een gezamenlijk huishouden te gaan voeren met een nakomeling van een primaire migrant, heeft het merendeel een erg lage opleiding. Dit geldt vooral voor Marokkaanse huwelijksmigranten: van deze groep is 58% ongediplomeerd. Van de Turkse huwelijksmigranten is ook een relatief groot deel ongediplomeerd (40%), maar heeft daarentegen ook een relatief groot deel, meer dan in de tussengeneratie, een opleiding op minimaal mbo-niveau (38%). Bij de Antillianen valt op dat de later gekomen eerste generatie slechter is opgeleid dan de eerste generatie die voor 1980 is gekomen. Een groot deel van de in Nederland woonachtige Antillianen is na 1980 gekomen. Dit heeft te maken met hun veranderende migratiegeschiedenis. Er komen steeds meer Antillianen naar Nederland om economische redenen en daardoor wordt de groep die hier komt met studiedoelenden relatief kleiner.⁸

Figuur 5.3: gerealiseerd opleidingsniveau van 15–64-jarigen naar migrantentype en etnische groep, 2002 (in procenten).



Bron: SCP (2003), p. 48

⁸ Interview Mary Tupan, directeur expertisecentrum diversiteitsbeleid Echo in Trouw, 25 maart 2003.

Land van opleiding is van belang
 Personen die hun opleiding geheel in het herkomstland hebben gevolgd,

hebben gemiddeld een veel lager opleidingsniveau dan degenen die uitsluitend in Nederland zijn opgeleid. Dit geldt voor alle minderheidsgroepen, maar het meest voor Turken en Marokkanen. Echter, de groep die zowel in Nederland als in het herkomstland op school heeft gezeten, blijkt in opleidingsniveau niet veel af te wijken van de groep die alleen in Nederland onderwijs heeft gevolgd. Het land waarin de opleiding is gevolgd verklaart een aanzienlijk deel van de verschillen in opleiding tussen minderheidsgroeperingen, maar het verklaart zeker niet alles. Zelfs wanneer personen uit de verschillende minderheidsgroeperingen precies dezelfde kenmerken hebben (dus dezelfde leeftijd, dezelfde migratiegeneratie, een gelijk opleidingsland), dan nog zijn de Turken en Marokkanen slechter opgeleid dan Surinamers en Antillianen.

Beheersing en gebruik van de Nederlandse taal

Turken en Marokkanen hebben meer moeite met het Nederlands en communiceren veel minder in het Nederlands dan Surinamers en Antillianen. Verder hebben Marokkanen minder moeite met de Nederlandse taal dan Turken en Surinamers wat minder dan Antillianen.

Tabel 5.1 beheersing en gebruik van het Nederlands naar etnische groep, 2002, (in procenten).

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
problemen met Nederlands in gesprek				
vaak/altijd	32,7	15,6	4,5	4,2
soms	39,8	38,0	10,2	24,1
nooit	27,5	46,5	85,3	71,6
problemen met Nederlands bij lezen				
vaak/altijd	46,8	47,1	17,3	7,1
soms	45,4	41,1	34,0	42,9
nooit	7,8	11,8	48,7	50,0
spreekt Nederlands met partner				
nooit	42,3	47,0	2,9	17,8
soms	33,8	35,4	14,7	22,0
vaak/altijd	23,9	17,6	82,4	60,2
spreekt Nederlands met kinderen				
nooit	30,2	24,8	1,2	6,7
soms	50,2	46,6	7,4	28,3
vaak/altijd	19,6	28,6	91,4	65,0

Bron: SCP (2003), p. 54

Tabel 5.2 geeft de beheersing van de Nederlandse taal weer van zowel moeders als vaders van basisschoolleerlingen in het schooljaar 2000–2001. Daaruit blijkt wederom dat Turken en Marokkanen veel meer moeite hebben met de Nederlandse taal dan Surinamers en Antillianen. Het lezen en schrijven gaat hun ook moeilijker af dan het verstaan en spreken, terwijl er bij Surinamers en Antillianen nauwelijks verschil is tussen mondelinge en schriftelijke vaardigheden. Bovendien laat deze tabel zien dat Turkse en Marokkaanse moeders van schoolgaande kinderen meer moeite hebben met het Nederlands dan de vaders. Hieruit blijkt het belang van onderwijs. Zoals eerder is uiteengezet, heeft een veel groter deel van de Turkse en Marokkaanse vrouwen dan van de mannen nooit op school gezeten.

Tabel 5.2 beheersing van het Nederlands van moeders en vaders van schoolgaande kinderen naar etnische groep (gemiddelden)^a.

	moeders				vaders			
	verstaan	spreken	lezen	schrijven	verstaan	spreken	lezen	schrijven
Turken	3,4	3,3	3,2	3,0	3,7	3,6	3,5	3,3
Marokkanen	3,5	3,2	3,0	2,9	3,8	3,7	3,6	3,4
Surinamers	4,4	4,4	4,5	4,4	4,5	4,4	4,4	4,4
Antillianen	4,1	4,0	4,3	4,0	4,3	4,2	4,2	4,1
Autochtonen	4,6	4,6	4,6	4,5	4,6	4,6	4,6	4,5

a De scores lopen van 1 (niet/zeer slecht) tot 5 (zeer goed).

Bron: SCP (2003), p. 55

Jongeren hebben minder moeite met het Nederlands en gebruiken het meer dan oudere leeftijdsgroepen. Turkse jongeren blijven ten opzichte van de andere allochtone groepen jongeren het meest achter in zowel taalbeheersing als taalgebruik. Binnen de eerste generatie zijn de verschillen in taalbeheersing en taalgebruik nog erg groot tussen Marokkanen en Turken enerzijds en Surinamers en Antillianen anderzijds. Opvallend is echter dat bij de Turkse en Marokkaanse tweede generatie de beheersing van het Nederlands inmiddels overeenkomt met de taalbeheersing onder de tweede generatie Surinamers en Antillianen. Wat verder opvalt, is dat Marokkaanse en, in nog hogere mate, Turkse huwelijksmigranten veel moeite hebben met het spreken en lezen van Nederlands en bovendien de taal ook relatief weinig gebruiken. Met betrekking tot het opleidingsniveau bestaat er een grote kloof tussen personen met ten hoogste basisonderwijs en personen die een vervolgopleiding hebben gevolgd. Degenen met ten hoogste basisonderwijs hebben veel meer moeite met het Nederlands en gebruiken het veel minder in de omgang met partner en kinderen. Voor de taalbeheersing maakt het daarentegen niet veel uit of men vbo/mavo dan wel een opleiding op minimaal mbo-niveau heeft gevolgd. Analyses laten zien dat wanneer alle verklarende factoren tegelijkertijd worden opgenomen, vooral de effecten van opleidingsniveau en opleidingsland overeind blijven als verklaring voor de taalbeheersing en het taalgebruik. Personen uit etnische minderheden die hoger zijn opgeleid en die óf geheel in Nederland óf deels in Nederland en deels in het herkomstland zijn opgeleid, hebben minder moeite met het Nederlands en gebruiken het Nederlands veelvuldiger dan personen met een lagere opleiding en personen die hun opleiding uitsluitend in het herkomstland hebben gevolgd. Daarnaast blijkt dat personen uit de tweede generatie en de tussengeneratie veel minder moeite hebben met de Nederlandse taal dan personen uit de eerste generatie. Huwelijksmigranten daarentegen hebben, onder constant houden van alle kenmerken, meer moeite met de Nederlandse taal dan personen uit de eerste generatie. Ook de investeringen die mensen willen doen om de taal te leren en de gelegenheid die zij hebben om de taal te spreken, zijn van belang voor de taalbeheersing en het taalgebruik. Investeringsfactoren zijn bijvoorbeeld gelegen in de reden waarom mensen naar Nederland zijn gekomen. Hetzelfde geldt voor de wens om al dan niet terug te keren naar het land van herkomst. Bij gelegenheidsfactoren kan worden gedacht aan de mate van contact met autochtonen.

5.2.2 Leerlingen uit etnische minderheden in het basisonderwijs

De nieuwe gegevens waarover het SCP kan beschikken, laten eerdere conclusies (vgl. SCP, 2001) intact. Turkse en Marokkaanse kleuters hebben in groep 2 van het basisonderwijs een behoorlijke achterstand in het hanteren van begrippen en in ordeningsvraagstukken zoals die worden gemeten door Cito-toetsen. De achterstand is het grootst op het onderdeel «begrippen», wat nauw samenhangt met de taalvaardigheid in het Nederlands. Surinamers hebben een veel geringere achterstand, maar onder de nieuw binnengekomen Antillianen dient zich een nieuwe probleemgroep aan. Deze groep scoort nauwelijks hoger dan de Turken en de Marokkanen. Vergelijking met eerdere jaren leert dat de achterstand op de autochtone kleuters, althans bij de Surinamers afneemt. Bij de Turken en Marokkanen is er ook enige vooruitgang. Bij de Antilliaanse kleuters wordt de achterstand echter groter. Het blijkt dat allochtone leerlingen in de groepen 4, 6 en 8 nog steeds een achterstand in taal en rekenen vertonen. Deze leerlingen hebben in groep 8 een aanzienlijk kleinere rekenachterstand dan in groep 4, terwijl Turkse en Marokkaanse leerlingen daarnaast ook een deel van hun taalachterstand hebben goedge maakt. Antilliaanse leerlingen en autochtone achterstandsléerlingen daarentegen hebben in groep 8 een zwaardere rekenachterstand opgelopen. Turkse en Marokkaanse leerlingen boeken tijdens hun schoolloopbaan meer leerwinst dan de autochtone referentiegroep. Turkse leerlingen zelfs 13% meer. Antillianen en autochtone achterstandsléerlingen verliezen echter terrein, waar het gaat om taal. Bij rekenen stijgt de leerwinst van de verschillende allochtone groepen duidelijk uit boven die van de referentiegroep.

5.2.3 Leerlingen uit etnische minderheden in het voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs

Het SCP baseert zich hierbij op gegevens over twee peildata: het schooljaar 1995/96 en het schooljaar 2001/02. Vergelijking van beide jaren laat zien dat leerlingen uit etnische minderheden flinke vorderingen boeken. Zij nemen in 2001/02 vaker deel aan havo en vwo en minder vaak aan de laagst geklasseerde vorm van voortgezet onderwijs, het (i) vbo ((individueel) voorbereidend beroepsonderwijs). Een dergelijke verschuiving treedt ook op bij de autochtone leerlingen, zodat per saldo de achterstand van de allochtone leerlingen gehandhaafd blijft. Maar gerekend naar hun uitgangspositie is in bepaalde etnische groepen de sprong in havo/vwo-deelname volgens het SCP «toch wel indrukwekkend». Want bij de Marokkanen is het aandeel havo/vwo-leerlingen meer dan verdubbeld; Surinaamse leerlingen zijn inmiddels bijna op autochtoon niveau. De relatief zwakke positie van de Antillianen loopt ook hier weer in het oog. Allochtone leerlingen moeten als het ware een dubbele sprong maken. Allereerst moeten zij de achterstanden inhalen, die ze hebben op het moment dat ze in het Nederlandse onderwijsstelsel instromen. Daarnaast ontwikkelen autochtone kinderen zich ook steeds verder, zodat allochtone leerlingen hun achterstand moeten inhalen ten op zichte van een «bewegend» doel. Ze moeten als het ware dubbel compenseren om een evenredige deelname in het onderwijs te bewerkstelligen. Ook volgens het CBS (2003, p. 61) gaat een steeds groter deel van de brugklassers naar havo of vwo. Dit geldt voor zowel autochtone als allochtone kinderen. In 1989 gaat 2% van de Marokkaanse en 3% van de Turkse brugklassers naar havo of vwo. In 1999 liggen deze percentages zes tot zeven keer zo hoog. In dezelfde periode van 10 jaar neemt het

aantal Surinaamse/Antilliaanse brugklassers dat kiest voor havo of vwo toe van 11 tot 34%.

Allochtonen met een eerste diploma op zak stromen in grotere mate door naar vervolgonderwijs dan autochtonen. Zo stroomt 87% van de Turken en Marokkanen met een vwo-diploma door naar het wetenschappelijk onderwijs, tegen 67% van de autochtonen. Dat verandert echter niets aan het feit dat vwo-diploma's bij Turken en Marokkanen nog weinig voorkomen en dat bij hen de route van vbo of mavo naar middelbaar beroepsonderwijs nog steeds de gangbare onderwijsloopbaan is. De allochtone deelnemers binnen het mbo nemen vermoedelijk meer dan autochtonen deel op de laagste niveaus. Volgens het CBS (2003) volgt ruim 80% van de Marokkaanse en Turkse leerlingen die naar het voortgezet onderwijs gaan een vmbo-opleiding. Van de Surinamers/Antillianen zit 66% op het vmbo, van de autochtonen 61%.

Van de autochtone leerlingen die in 1999 aan de brugklas van het vmbo zijn begonnen, is een jaar later 13% doorgedaan met de tweede klas van havo of vwo. Bij allochtone leerlingen liggen deze percentages lager: van de Turkse en Surinaamse/Antilliaanse vmbo-brugklassers stroomt een jaar later 8 tot 9% door naar de tweede klas havo/vwo. Van de Marokkaanse brugklassers is dit 5%.

Bij de Turken en Marokkanen belandt momenteel ongeveer 17% van de relevante leeftijdsgroep in het hbo, terwijl dat bij de Surinamers 22% is. De Antillianen zijn gezakt naar 13%. Van de autochtonen komt een derde in het hbo terecht. De stijgende lijn is bij Turken en Marokkanen sterker dan bij autochtonen (SCP, 2003). Volgens het CBS (2003, p. 65) is de participatie in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) toegenomen in de periode tussen 1995/96 en 2001/02. In totaal is het aandeel studenten in het hoger onderwijs binnen de autochtone bevolking gestegen met 1.7 en 0.8 procentpunt voor respectievelijk hbo en wo. Zij worden in dit opzicht overtroffen door de niet-westerse allochtonen: respectievelijk 3.3 en 0.9 procentpunt. Volgens het SCP is de doorstroming naar wetenschappelijk onderwijs bij Turken en Marokkanen nog vrij zeldzaam, maar is wel sprake van een stijgende lijn; in 2001/02 stroomt rond de 6% van hen in de relevante leeftijdsklasse in het wetenschappelijk onderwijs in (het CBS (2003) rept van minder dan 3% van de Marokkaanse en Turkse jongeren). Dit is vergeleken met 1995/96 bijna een verdubbeling. Van de Surinamers en Antillianen stroomt tussen de 8% en 10% in het wetenschappelijk onderwijs in. Het corresponderende percentage bij de autochtonen is 17 (SCP, 2003). Volgens het CBS (2003) is het percentage dat doorstroomt naar het wetenschappelijk onderwijs binnen de totale groep van niet-westerse allochtonen gestegen van 3.6 in 1995/96 tot 4.5 in 2001/02.

5.2.4 Verschillen in onderwijspositie in het basisonderwijs: sociaal milieu en buitenlandse herkomst

De sociale herkomst of het sociale milieu van het kind is sterk bepalend voor het latere schoolsucces. Sociaal milieu kan op verschillen manieren worden gedefinieerd. In het onderzoeksjargon wordt het sociaal milieu over het algemeen gedefinieerd als de SES-factor: de sociaal-economische status van het herkomstgezin. Deze SES-factor wordt meestal geoperationaliseerd als het opleidingsniveau van de vader of de moeder of van beide ouders (Verwey-Jonker Instituut).⁹ Deze relatie tussen de sociaal-economische positie van de ouders, in termen van genoten opleiding, en het bereikte opleidingsniveau van hun kinderen wordt keer

⁹ TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 101 e.v. en p. 305 e.v.

op keer weer bevestigd, wel varieert de sterkte van de samenhang van deze relatie (Meijnen, 2003, p. 13).

De relatie tussen buitenlandse herkomst en onderwijspositie is daarentegen veel complexer. Westerse en niet-westerse immigranten kwamen en komen om verschillende redenen naar Nederland: arbeidsmigratie, gezinshereniging en -vorming of asielmigratie. Grote groepen westerse immigranten uit bijvoorbeeld de Europese Unie hebben over het algemeen in hun land van herkomst al een goede opleiding genoten en hebben een goede sociale positie. Hun kinderen lopen nauwelijks achterstanden op in het onderwijs in Nederland. Veel niet-westerse immigranten uit de voormalige koloniën en de mediterrane gebieden hebben in hun eigen land al een lagere sociale positie. Hun kinderen blijven in het onderwijs vaker achter. Een aparte groep immigranten zijn de asielzoekers, een groep die in sociaal opzicht verre van homogeen is. Eenderde deel van de politieke vluchtelingen bijvoorbeeld is vaak hoog opgeleid; hun kinderen lopen in het Nederlandse onderwijs dan ook nauwelijks achterstanden op (vgl. Meijnen, 2003; hoofdstuk 4). Ook hier blijkt de sociaal-economische positie van de ouders van doorslaggevende betekenis voor het onderwijssucces van hun kinderen. De mindere beheersing van het Nederlands is een bijkomende factor, maar niet één van doorslaggevende betekenis. Uit onderzoek blijkt dus dat niet de buitenlandse herkomst de belangrijkste oorzaak is van het achterblijven van veel allochtone kinderen, maar hun sociaal-economische achtergrond uitgedrukt als het opleidingsniveau van hun ouders (zie Meijnen, 2003, p. 13).

Tijdens de openbare gesprekken komt de relatie tussen de sociaal-economische achtergrond en de prestaties in het onderwijs van de leerlingen meermalen aan bod:

Mevrouw **Ledoux** (onderzoeker SCO Kohnstamm instituut, UvA):

«Het onderwijsachterstandenbeleid is wel letterlijk van kleur veranderd, gelet op de kinderen waarop het gericht is. Maar bij de achtergrond van de onderwijsachterstanden is er natuurlijk niet zoveel verschil tussen allochtone en autochtone kinderen.»

De heer **Van Kemenade** (voormalig minister O&W) bevestigt dit beeld:

«De factoren die een rol spelen bij de onderwijsachterstand van migrantenkinderen, die overigens duidelijk minder is geworden in al die jaren, zijn voor een groot deel dezelfde als de factoren die een rol spelen bij de onderwijsachterstand van kinderen uit lagere sociaal-economische groeperingen.»

In de praktijk lijkt het beeld genuanceerder. De heer **Vierboom** (directeur basisschool het Mozaïek, Deventer) zegt over de relatie tussen sociaal-economische factoren en onderwijsachterstand bij allochtone kinderen, naar aanleiding van een congres dat hij daags voor de hoorzitting heeft bijgewoond:

«Het is verleidelijk om zo'n geleerde meneer na te praten. Hij omschreef het vooral als een sociaal-economisch probleem, en dat is het voor een deel ook wel, maar niet alléén. Ik wil nog eens onderstrepen dat er ook nog veel moet gebeuren op het terrein van voorlichting en begrip voor elkaar, vóór mensen bereid zijn om bij elkaar op school te gaan zitten. Te stellen dat het uitsluitend om een sociaal-economisch probleem zou gaan, lijkt mij te simpel.»

Later in zijn gesprek met de Commissie noemt de heer **Vierboom** een concreet voorbeeld, waaruit blijkt dat het niet altijd een sociaal-economisch probleem betreft. Op de vraag met welke achterstanden kleuters van allochtone afkomst aan school beginnen, constateert hij het volgende en geeft daarbij zijn visie op de oorzaak.

«Sommigen komen binnen zonder Nederlands. Dat maken wij helaas nog steeds mee. Het neemt af, maar het gebeurt nog wel. (...) Vaak gaat het om een tweede generatie-ouder die een partner uit het moederland heeft gehuwd. Dan heb je dus wéér te maken met een eerste generatie-ouder. Vaak is dat een vrouw die thuis de kinderen opvoedt en daarbij de moedertaal spreekt. Dat wordt langzamerhand wel wat minder, maar het zal mijns inziens nog wel enkele generaties vergen voor het op deze manier niet meer voorkomt...»

5.3 Onderwijsachterstandenbeleid

5.3.1 De jaren zeventig

De jaren zeventig vormen de eerste periode¹⁰ waarin gerichte bestrijding van onderwijsachterstanden plaatsvindt. In eerste instantie neemt een aantal steden het initiatief in de vorm van drie ontwikkelprojecten. Het Innovatieproject Amsterdam (IPA) richt zich vooral op de relatie tussen school en omgeving en experimenteert met werkwijzen om de leefwereld van arbeiderskinderen meer centraal te stellen in de school. Vooral Amsterdamse scholen die zijn gelegen in arbeiderswijken doen aan het project mee. In Rotterdam start men het project Onderwijs en Sociaal Milieu (OSM). Dit project richt zich meer op verbetering van het onderwijs in de basisvaardigheden (taal en rekenen) via de ontwikkeling van nieuwe methoden en programma's. In dit project wordt ook geëxperimenteerd met de eerste echte ouderprogramma's, bedoeld om ouders meer ondersteunend te laten zijn voor hun kinderen. De heer **Simons** (voormalig wethouder gemeente Rotterdam) vertelt het volgende over dit project:

«Het project Onderwijs en Sociaal Milieu van Grandia van eind jaren zestig, begin jaren zeventig ging uit van een brede aanpak. Dat was niet alleen cognitief gericht, dus het zo snel mogelijk leren lezen en rekenen, maar ook de ouders werden benaderd in het kader van de opvoedingsprogramma's. (...) Er waren opvoedingsprogramma's en huisbezoeken aan ouders door maatschappelijk werkers. Eigenlijk zouden wij daarmee vandaag weer moeten beginnen.»

Het derde project is het project Gedifferentieerd Onderwijs (GEON) in Utrecht. Als belangrijkste strategie wordt in dit project gekozen voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijsgedrag van kleuterleidsters. Voor de leerkrachten worden cursussen ontwikkeld waarmee de leerkrachten differentiatie in het onderwijs leren toepassen. Deze drie projecten fungeren als het ware als proeftuinen, waarbij nieuwe werkwijzen worden ontwikkeld en nieuwe ideeën worden uitgewerkt (Meijnen, 2003 en Ledoux, 2003).

¹⁰ De eerste beleidsmaatregelen om achterstanden van kinderen die door hun herkomstmilieu achterblijven weg te werken worden in de periode 1995–1960 genomen. Het gaat dan om schoolvoorbereidingsprogramma's van door de overheid gesubsidieerde projecten ter bestrijding van «onmaatschappelijkheid» (Meijnen, 2003). Uit het talentenproject van Van Heek e.a. (1968) blijkt dat kinderen uit een arbeidersmilieu gemiddeld veel slechter presteren in taal en rekenen dan kinderen uit hogere milieus (CBS, 2002, p. 45).

Als midden jaren zeventig de kinderen van de zogenaamde «gastarbeiders» in groten getale naar school beginnen te gaan, wordt al snel duidelijk dat de combinatie van anderstaligheid thuis en het geringe opleidingsniveau van de ouders deze kinderen in het onderwijs op een nog grotere achterstand zet dan de autochtone arbeiderskinderen (Tesser, 2003, p. 53–54). Door de instroom van de allochtone leerlingen verandert de problematiek van veel basisscholen, vooral in de grote steden. De faciliteiten die scholen krijgen op grond van het stimuleringsbeleid blijken

al snel onvoldoende. Min of meer ad hoc worden maatregelen genomen en middelen beschikbaar gesteld om de ergste knelpunten ten aanzien van onderwijs aan culturele minderheden op te lossen. Illustratief voor het toegenomen aantal kinderen van buitenlandse herkomst en de problemen die zich daarbij aftekenen, is een artikel uit *Het Parool* van 1971 met als kop «Apartheid op de Bijlmer scholen? Problemen door niet-Nederlandse kinderen». Volgens dit artikel is «een onhoudbare toestand aan het ontstaan op de lagere scholen in de Bijlmer». Oorzaak is volgens de auteur «het enorm grote aantal kinderen van Surinaamse en buitenlandse ouders in vergelijking met de in Nederland geboren kinderen». «Goed onderwijs is door de grote verschillen tussen de kinderen absoluut onmogelijk», is de eensluidende mening van leerkrachten, ouders en schoolbesturen (*Het Parool*, 1971).

Algemene beleidsnota's, adviezen en wetgeving

In de nota *Buitenlandse Werknemers* uit 1970¹¹ wordt voor het eerst op centraal niveau gerept van onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers. In de nota wordt de vraag gesteld wat voor soort onderwijs noodzakelijk is: uitsluitend «eigen nationaal» onderwijs, zodat de terugkeer naar het land van herkomst geen problemen oplevert of uitsluitend Nederlands onderwijs om de integratie in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Bij deze laatste vorm wordt wel aangegeven dat aanvullend onderwijs in de eigen taal en cultuur nodig is om de kloof met de eigen taal en cultuur niet te groot te laten worden. Bovendien zal volgens de nota «een overbrugging als overgang van nationaal naar Nederlands onderwijs noodzakelijk zijn.»

In de memorie van antwoord op de nota *Buitenlandse werknemers* van 1974 worden enkele uitgangspunten voor het onderwijs aan buitenlandse kinderen genoemd die binnen het onderwijsstimuleringsbeleid worden overgenomen. Duidelijk is dat een onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen van buitenlandse werknemers die een korte periode in Nederland verblijven en kinderen die langer zullen blijven. Ook moeten er mogelijkheden zijn voor deze kinderen om bicultureel onderwijs, dus ook onderwijs in eigen taal en cultuur te volgen. Ieder buitenlands kind zal dit onderwijs moeten kunnen ontvangen. Hierbij dient de nadruk bij kinderen die langer blijven te liggen op integratie in de Nederlandse samenleving en bij kinderen die waarschijnlijk spoedig zullen terugkeren op de moedertaal en -cultuur. Verder wordt de opvang van kinderen van buitenlandse werknemers in het buitengewoon onderwijs afgewezen, omdat dit snelle integratie van deze kinderen in de Nederlandse samenleving in de weg staat.¹² Over de memorie van antwoord op deze nota *Buitenlandse werknemers*, die een volkomen eigen karakter heeft en is ondertekend is door acht bewindslieden, zegt de heer **Van Kemenade**:

«Het beleid met betrekking tot het onderwijs aan migrantenkinderen startte in het begin van de jaren zeventig. Aan het begin van de regeerperiode van het kabinet-Den Uyl kwam in 1973 de nota Buitenlandse werknemers uit. De eerstverantwoordelijke hiervoor was de heer Boersma, minister van Sociale Zaken. In die nota stond ook een paragraaf over onderwijs. De strekking van de nota was ruwweg het bevorderen van de mogelijkheden voor migranten om op een adequate en verantwoorde manier terug te keren naar de eigen samenleving.»

In 1979 biedt de WRR zijn rapport *Etnische Minderheden* aan de regering aan. Dit rapport vestigt de aandacht op het permanente verblijf van de zogenoemde gastarbeiders en op de consequenties hiervan voor de Nederlandse samenleving en een aantal beleidsterreinen.

¹¹ TK 1969–1970, 10 504, nr. 1.

¹² TK 1973–1974, 10 504, nr. 9, p. 34–35.

De WRR wijst op de achterstanden in deelnemingsgraad en onderwijsprestatie omdat de kinderen van Surinamers, Antillianen en buitenlandse werknemers in hun eigen land op andere manieren worden onderwezen. Daarbij sluit het Nederlandse onderwijs niet aan bij de ervaringen van de kinderen in hun thuisland en thuissituatie. Aangezien het vaak communicatieproblemen zijn die voortkomen uit verschillen in cultuur en taalverschillen die de integratie bemoeilijken, vraagt de Raad bijzondere aandacht voor het taalonderwijs voor volwassenen en kinderen. De Raad meent dat bestaande kennis voldoende is om op het terrein van het taalonderwijs het beleid meer vorm te geven.

Onderwijsbeleid

In 1974 wordt door de bewindslieden Van Kemenade (O & W) en Meijer (CRM) het *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties* uitgebracht. Het beleid krijgt als titel «Stimuleringsbeleid». Als doelstelling van dit beleid wordt genoemd: «het treffen van zodanige maatregelen binnen en in relatie tot het onderwijs dat de achterstand in onderwijskansen van kinderen uit achterstandssituaties wordt opgeheven c.q. verminderd, zodat deze kinderen niet meer alleen formeel maar ook in werkelijkheid dezelfde onderwijskansen krijgen als kinderen in gunstiger omstandigheden» (O & W, 1974, p. 9).

Allereerst worden in het kader van dit stimuleringsbeleid algemene maatregelen genomen voor scholen met relatief veel achterstandskinderen. Als criterium voor groepen die in een achterstand verkeren, wordt het beroep van de ouders gekozen. Deze maatregelen hebben betrekking op

- activiteiten gericht op onderwijskundige verbeteringen binnen de school;
- activiteiten die welzijnswerk binnen de school beogen;
- activiteiten op het gebied van welzijnswerk, die buiten de school plaatsvinden.

De heer **Van Kemenade** over het *Beleidsplan voor onderwijs aan groepen in achterstandssituaties*:

«In het Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties werd een beleidsvoornemen bekendgemaakt om te komen tot onderwijsstimuleringsgebieden. Dat is een gebiedsgewijze aanpak om de onderwijssituatie te verbeteren door de gezamenlijke aanpak van binnen- en buitenschoolse factoren. Overigens heeft het wat langer geduurd voor de gebiedsgewijze aanpak tot stand kon komen. Dit had te maken met het feit dat er een discussie ontstond over de verzuiling. Wanneer je tot een dergelijke aanpak zou overgaan, zou je bijzondere en openbare scholen in zo'n gebied gezamenlijk faciliteiten moeten toekennen. Daarover ontstonden alle mogelijke discussie.»

Daarnaast worden binnen het stimuleringsbeleid nog aanvullende maatregelen genomen voor bijzondere situaties, waarbij het algemene stimuleringsbeleid niet toereikend is. Het gaat hierbij om stadsvernieuwingsgebieden en onderwijs voor kinderen van buitenlandse werknemers. In stadsdelen die voor vernieuwing in aanmerking komen, doet een aantal onderwijsproblemen zich vanwege sociale, economische en stedenbouwkundige omstandigheden verscherpt voor en zijn aanvullende maatregelen vereist op het algemene onderwijsstimuleringsbeleid. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn: soepel dispensatiebeleid met betrekking tot opheffing van scholen in stadsvernieuwingsgebieden en multifunctioneel gebruik van onderwijsaccommodaties (Verwey-Jonker Instituut).¹³ De derde categorie maatregelen behelst onderwijsstimuleringsbeleid voor kinderen van buitenlandse werknemers. Door de sterke groei van het aantal werknemers wordt het een probleem hoe de kinderen op te

¹³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 101 e.v. en p. 305 e.v.

vangen. Volgens het beleidsplan: «staat de gastarbeider in de Nederlandse samenleving op een van de onderste treden van de maatschappelijke ladder. Als zodanig treft het onderwijs aan deze buitenlandse kinderen, ook wat betreft regionale spreiding, duidelijke raakvlakken met het onderwijsstimuleringsbeleid voor groepen in achterstandssituaties» (O&W, 1974, p. 34).

Onder de bewindslieden Pais (O&W) en Kraayeveld-Wouters (CRM) worden veranderingen in het beleid aangebracht. Dit resulteert in 1979 in de notitie *Een vernieuwd stimuleringsbeleid in het kader van de emancipatie van groepen in achterstandssituaties en in het kader van het innovatieproces basisschool*. De doelstelling van het beleid blijft gericht op de vermindering van onderwijsachterstanden, maar de doelgroep wordt ruimer gedefinieerd. Het beleid is niet langer alleen bedoeld voor leerlingen uit sociaal-economisch achtergestelde groepen, maar ook voor meisjes, anderstaligen en kinderen met leer- en opvoedingsproblemen. Bovendien is het de bedoeling het Stimuleringsbeleid in te passen in het Innovatiebeleid basisschool. De uitvoering van de plannen wordt opgeschort, omdat het veld grote bezwaren heeft (Mulder, 1996).

Volgens Mens en Van Calcar (1981) is het onderwijsstimuleringsbeleid zeer grootschalig. Verder is het onderwijsstimuleringsbeleid sterk gedifferentieerd. Hierbij doelen zij op de betrokkenheid van verschillende groepen en instellingen, op de veelsoortige doelstellingen, op de samenhang met andere vormen van beleid en op de uiteenlopende beleidsmaatregelen. Het onderwijsstimuleringsbeleid is volgens Mens en Van Calcar voor een belangrijk deel experimenteel. Dit impliceert een grote vrijheid voor betrokkenen bij de vormgeving, dus een grote variatie. Het onderwijsstimuleringsbeleid is sinds 1974 onderhevig geweest aan beleidsveranderingen, die zowel betrekking hebben op de doelstellingen en de uitvoering als op de samenhang met ander beleid. Het onderwijsstimuleringsbeleid wordt gekenmerkt door een diffuse beginsituatie en dus door een zeer ongelijkmatige start. Mens en Van Calcar merken op dat dit soort kenmerken niet specifiek is voor het onderwijsstimuleringsbeleid. Ze komen vaker voor bij dergelijke omvangrijke maatschappelijke vernieuwingspogingen, binnen én buiten het onderwijsveld (Mens en Van Calcar, 1981, p. 348).

Mens en Van Calcar constateren dat in de door hen onderzochte periode nauwelijks verschillen te constateren zijn tussen de maatregelen, dus tussen de project-, de pakket- en de individuele stimuleringsvormen. Ook treffen zij geen relaties aan tussen de mate van achterstand en het onderwijs, in dit geval de organisatie van de stimuleringsvormen. In deze periode wordt de extra formatie vaak gebruikt voor groepsverkleining. Het gaat daarbij meestal om weinig specifieke vormen van groepsverkleining. Veelal is sprake van een «gewone» klassensplitsing. Volgens Mens en Van Calcar maakt het onderwijsproces in het algemeen een traditionele indruk. Dit komt tot uiting in allerlei aspecten, zoals de groepeeringsvormen van leerlingen, de leermiddelen, de didactische werkvormen, de aanpak van de leerlingen en de evaluatie. Zij constateren daarnaast een verschuiving in de richting van sociaal-emotionele doelen, waarbij ook 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 zelf niet als probleem. De scholen zien dan ook op dat moment geen aanleiding en/of mogelijkheid hierin verandering na te streven. Bij deze conclusies plaatsen Mens en Van Calcar twee kanttekeningen. Hun eerste opmerking betreft de doelverschuiving. Deze doelverschuiving gaat in de richting van meer aandacht voor gezelligheid en sfeer in de klas, van het proberen om de leerlingen

een prettige tijd op school te bezorgen. Hun tweede opmerking heeft betrekking op het onderwijspersoneel zelf. In het algemeen heeft dit de neiging om te bouwen op bij zichzelf aanwezige en door zichzelf verworven kennis en ervaring. Men vertrouwt op traditionele routines. Daarnaast ontbreekt vaak goed inzicht in de aard van de achterstandsproblematiek. Als dit wel aanwezig is, ziet men niet goed hoe die kennis kan worden vertaald in onderwijskundige principes.

De heer **Vierboom** zegt het volgende over deze beginperiode:

«In het begin werd er wat de onderwijsmethoden betreft heel wat afgeknutseld. Ik zeg het met alle respect omdat leerkrachten toen bijzonder hard hebben gewerkt om allerlei middelen en methoden aan te passen. Dat gebeurde niet op basis van een bepaalde wetenschappelijk onderbouwde visie; die was er toen niet. Er werd intuïtief van alles gedaan om voor die kinderen toch tot een geschikte werkwijze te komen.»

Het gesprek met mevrouw **Hanegraaf** (adjunct-directeur O.B.S. de Sleutel) wijst in dezelfde richting:

De **Commissie**: *«Mevrouw Hanegraaf, het wegwerken van de onderwijsachterstanden is een opgave op school en u krijgt daar ook de middelen voor. Bent u daar tevreden over?»*

Mevrouw **Hanegraaf**: *«Redelijk tevreden. Het is voor ons jarenlang een zoeken geweest naar middelen en naar deskundigheid om in te zetten. In die zin hebben wij als onderwijsmensen te veel zelf moeten uitzoeken en uitdokteren en te weinig ondersteuning gehad. Je kunt wel een zak met geld hebben, maar dat bleek onvoldoende te zijn, want je moet toch de middelen hebben op deskundigheidsgebied.»*

5.3.2 De jaren tachtig

In de jaren tachtig veranderen de opvattingen over de rol van de overheid. Teleurstelling over de tegenvallende resultaten van de grote beleidsprogramma's voedt de kritiek op de rol van de overheid. Het onvermogen van de overheid om belangrijke maatschappelijke problemen zoals criminaliteit, werkloosheid en onderwijsachterstanden aan te pakken wordt in de jaren tachtig en negentig uitvoerig aan de orde gesteld. De decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid vindt plaats binnen de nieuwe beleidscontext van bestuurlijke vernieuwing, waarbinnen privatisering, ontkokering en de vorming van kerndepartementen centraal staan. Deze bestuurlijke vernieuwing is nauw verwant met de sociale vernieuwing waarmee een brede, geïntegreerde aanpak bedoeld wordt om een verbetering van de positie van mensen in achterstandssituaties tot stand te brengen. Het proces van sociale vernieuwing wordt eerst vormgegeven door landelijke besluiten en later door wetgeving. Hier biedt het ministerie van Onderwijs veel weerstand vanwege de traditionele bestuurlijke verhoudingen tussen openbaar bestuur en bijzonder onderwijs. Relevante onderwerpen voor sociale vernieuwing zoals volwasseneducatie en onderwijsachterstandenbeleid worden uit de brede doeluitkering Sociale Vernieuwing gehaald.

Algemene beleidsnota's, adviezen en wetgeving

De beleidswijzigingen naar aanleiding van het WRR-rapport van 1979 komen tot uitdrukking in de *Voorlopige reactie van de regering op het WRR-rapport Etnische Minderheden (1980)*, de *ontwerp-minderhedennota (1981)* en uiteindelijk definitief in de *Minderhedennota van 1983*¹⁴. In deze *Minderhedennota* wordt het uitgangspunt van het onderwijsbeleid als volgt verwoord: «het ontwikkelen van een wetgeving die structureel

¹⁴ TK 1982–1983, 16 102, nrs. 20–21.

voorwaarden schept, in die zin dat alle vormen van onderwijs niet alleen formeel, maar ook materieel toegankelijk zijn voor minderheidsgroepen. Daarbij zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij het beleid ten behoeve van vergelijkbare groepen in achterstandssituaties. Voorts zal in de wetgeving rekening gehouden moeten worden met behoeften die voortvloeien uit de toegenomen culturele verscheidenheid van de schoolbevolking»(p. 21). Overeenkomstig dit uitgangspunt neemt de regering de volgende maatregelen: a) de circulaires voor de toekenning van faciliteiten ten behoeve van minderheden worden omgezet in wettelijke maatregelen, zodat wordt verzekerd dat de inrichting van het onderwijs blijvend rekening kan houden met de aanwezigheid van minderheden, b) de aandacht voor minderheden krijgt een vaste plaats in het onderwijsbeleid dat zich richt op achterstandssituaties en c) in het nieuwe beleid ter zake van volwasseneneducatie zal aandacht voor deelneming uit minderheidsgroepen worden verzekerd (p. 175).

In 1985 treedt de Wet op het basisonderwijs in werking en regelt de integratie van kleuteronderwijs en lager onderwijs: het basisonderwijs. Ook worden in deze wet de wegingsfactoren vastgelegd op basis waarvan scholen, naar rato van het aandeel leerlingen uit de doelgroepen, extra formatie kunnen krijgen. Deze gewichtenregeling geldt niet voor het voortgezet onderwijs. Scholen krijgen extra formatie toegekend op basis van de Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen WVO: de CuMi-regeling.¹⁵

In 1989, precies tien jaar na zijn eerste advies op dit terrein, biedt de WRR het rapport *Allochtonenbeleid* aan de regering aan. In 1979 adviseert de raad de aanwezigheid van de immigranten als blijvend te beschouwen. In het rapport *Allochtonenbeleid* komt tot uitdrukking dat de immigratie een blijvend verschijnsel is. De raad adviseert de regering om het dan geldende minderhedenbeleid te vervangen door een «allochtonenbeleid» dat beoogt de betrokken bevolkingsgroepen zelfstandig te maken en minder afhankelijk van overheidsvoorzieningen. Naast een intensivering van algemeen beleid stelt de raad hiertoe een specifiek integratiebeleid voor, met de nadruk op arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie.¹⁶ De raad acht onderwijs een belangrijk instrument om de integratie van minderheden te stimuleren en hun maatschappelijke kansen te bevorderen. Volgens de raad zou het onderwijsbeleid meer mogelijkheden moeten bieden om daadwerkelijk rekening te houden met de specifieke situatie waarin allochtone kinderen in Nederland verkeren. Volgens de raad is meer aandacht vereist voor de opvang in het onderwijs van nieuw aangekomen immigranten die nog leerplichtig zijn. Het verbeteren van de mogelijkheden om de kennis van het Nederlands bij deze kinderen in korte tijd op het gewenste niveau te brengen, en daar te houden, verdient volgens de raad de allerhoogste prioriteit. Ook bij hier geboren allochtone kleuters moeten aanvankelijke taalachterstanden snel worden ingelopen. Voorts acht de raad een streng toezicht op de naleving van de leerplicht noodzakelijk. Gestreefd moet worden naar een betere doorstroming naar hogere vormen van voortgezet onderwijs en vooral naar vermindering van schooluitval.

Onderwijsbeleid

In 1981 wordt naar aanleiding van de grote instroom allochtone leerlingen in de tweede helft van de jaren zeventig door minister Pais een beleidsplan opgesteld voor «culturele minderheden in het onderwijs». Het ministerie van O & W «vertaalt» de algemene omslag in beleid, zoals die

¹⁵ Ook wordt wel gesproken over CuMi-leerlingen. Hiermee worden kinderen bedoeld die tot bepaalde culturele minderheden behoren. Het zijn kinderen van wie de ouders behoren tot de doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden of afkomstig zijn uit een niet-Engelstalig land buiten Europa met uitzondering van Indonesië (CBS, 1998, p. 88).

¹⁶ brief van de WRR bij het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*, kenmerk: 890 252/JCFB/GT, 9 mei 1989.

blijkt uit het WRR-rapport van 1979 in het beleidsplan *Culturele minderheden in het onderwijs*.

De twee hoofddoelstellingen van dit beleidsplan worden als volgt geformuleerd: «Het onderwijs dient de leden van de minderheidsgroepen voor te bereiden op en in staat te stellen tot volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond» en «het onderwijs dient, onder meer via intercultureel onderwijs, de acculturatie van de minderheden én de overige leden van de Nederlandse samenleving te bevorderen».¹⁷

Het beleidsplan *Culturele minderheden in het onderwijs* (1981) formuleert de doelgroep als volgt: «een minderheidsgroep kan worden omschreven als een groep personen van relatief beperkte omvang, met gemeenschappelijke etnische en/of culturele kenmerken, die meerdere generaties omvat en waarvan het grootste deel, als gevolg van sociaal-economische en culturele factoren, problemen ondervindt bij de participatie in de Nederlandse samenleving.» Concreet gaat het hierbij om de volgende doelgroepen in navolging van de *ontwerp-minderhedennota van 1981*:¹⁸

- Buitenlandse werknemers en hun gezinnen, voornamelijk Turken, Marokkanen, Spanjaarden, Italianen, Joegoslaven, Portugezen, Kaapverdiënen, Grieken en Tunesiërs.
- Ingezetenen van Surinaamse herkomst
- Ingezetenen afkomstig uit de Nederlandse Antillen
- Ingezetenen afkomstig van de Molukse eilanden
- Vluchtelingen
- Zigeuners
- Woonwagenbewoners

Het *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs* kent vier zogenoemde «aangrijpingspunten» om de doelstellingen te realiseren. Het eerste aangrijpingspunt is de eerste opvang in het onderwijs. Hieronder valt het onderwijs in de Nederlandse taal, een globale oriëntatie op de Nederlandse samenleving en een voorbereiding in het algemeen op een volledig deelnemen aan de activiteiten van de schoolgemeenschap.

Een tweede aangrijpingspunt is de eigen taal en cultuur in samenhang met het Nederlandse onderwijsleerprogramma. Doel van OETC is een bijdrage in de ontwikkeling van het zelfconcept en zelfbewustzijn van de leerling en een mogelijkheid bieden tot contact met familieleden, vrienden en kennissen in en uit het eigen land van herkomst. Het uitgangspunt is om OETC zo veel mogelijk te integreren in het algemene onderwijsleerprogramma.

Het derde aangrijpingspunt is de meerzijdige achterstandsproblematiek. Naast het stimuleringsbeleid moet volgens deze nota extra aandacht worden besteed aan de bestrijding van achterstandssituaties, gezien de cumulatie en zwaarte van achterstandsfactoren.

Als laatste aangrijpingspunt wordt het intercultureel onderwijs genoemd, wat aanpassing vraagt en consequenties heeft voor onderwijsleerplannen, leermiddelen en de opleiding en nascholing van onderwijsgeevenden.

Naast de geformuleerde doelgroepen geeft het beleidsplan een aantal groepen prioriteit, namelijk vrouwen en meisjes; jongeren zonder adequate scholing en voorbereiding op de arbeidsmarkt; de kinderen van minderheden én de autochtone kinderen op scholen in de oude stadswijken met hoge concentraties van minderheden.

In het beleidsplan *Culturele minderheden in het onderwijs* neemt het basisonderwijs een centrale plaats in. Daarnaast worden ook maatregelen genomen voor buitengewoon onderwijs, voortgezet onderwijs en hoger onderwijs. Binnen het voortgezet onderwijs zijn aan ongeveer 120 scholen internationale schakelklassen verbonden voor de opvang van leerlingen

¹⁷ TK 1980–1981, 16 825, nrs. 1–2, p. 6–7.

¹⁸ TK 1980–1981, 16 825, nrs. 1–2, p. 5.

die de Nederlandse taal niet of nog onvoldoende beheersen. Ook moeten leerlingen binnen het voortgezet onderwijs de mogelijkheid hebben om onderwijs in eigen taal en cultuur te volgen. Het hoofddoel binnen het reguliere voortgezet onderwijs ligt op de achterstandsbestrijding. De maatregelen hiervoor bestaan uit de inzet van extra leerkrachten, een aanpassing van het vakkenaanbod, een versoepeling van de examenregeling en de opzet van een aantal projecten, waarin een geïntegreerde aanpak van de achterstandssituatie in het kader van het stimulerings- en emancipatie- en minderhedenbeleid wordt nagestreefd. Binnen deze projecten zal zo veel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de maatregelen die in het basisonderwijs worden genomen.¹⁹ Bij deze projecten wordt aandacht geschonken aan de aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs, de voortijdige schoolverlating en het intercultureel onderwijs.

Het beleid voor culturele minderheden na 1980 staat grotendeel los van het stimuleringsbeleid. Omdat inmiddels wordt gewerkt aan de nieuwe *Wet op het basisonderwijs* bestaat de behoefte aan integratie van afzonderlijke maatregelen en stukjes deelbeleid voor de verschillende soorten achterstandsgroepen. In 1981 volgt een conceptnotitie *Naar een algemene regeling voor onderwijsstimulering (O&W en CRM, 1981)* van minister Pais (O&W) en minister Kraayeveld-Wouters (CRM). In deze notitie komt voor het eerst de gebiedsgewijze aanpak ter sprake. Een paar maanden later wordt Van Kemenade opnieuw minister van Onderwijs. Hij trekt de notitie van zijn voorgangers in en kondigt een wet op de onderwijsstimulering aan, waarbij wordt uitgegaan van een gebiedsgewijze aanpak (SCP, 1996).

De heer **Van Kemenade** zegt achteraf over deze gebiedsgewijze aanpak:

«Als je een gebiedsgewijze aanpak en een onderwijsstimuleringsbeleid tot stand wilt brengen voor alle scholen binnen een totaal gebied, waarbij je binnen- en buitenschoolse factoren zoals volwasseneneducatie en kinderopvang voor de scholen gaat regelen, dan moet je in het beleid de autonomie van het bijzonder onderwijs aan een gemeenschappelijke aanpak onderhevig maken. Dat was in het begin erg problematisch. Dat is later minder geworden. In de tweede helft van de jaren tachtig is de Wet op de achterstandsgebieden totstandgekomen. Daar is die barrière genomen. In die tijd was het een heftige discussie, te meer omdat de toenmalige minister van Onderwijs met argwaan bekeken werd als het ging om de mate waarin hij de vrijheid van onderwijs tot uitdrukking bracht.»

Omdat een wettelijke regeling veel tijd kost en het noodzakelijk wordt gevonden om op korte termijn maatregelen te nemen, komt in 1982 onder verantwoordelijkheid van de toenmalige bewindslieden Deetman (O&W) en De Boer (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC)) de eerste versie van het Onderwijsvoorrangsplan uit (vgl. Mulder, 1996).

Het Onderwijsvoorrangsplan bevat naast een aantal maatregelen voor de korte termijn ook de hoofdlijnen voor een wettelijke regeling van het onderwijsvoorrangsbeleid.²⁰ De doelstelling van het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) is het inlopen van de onderwijsachterstanden die ontstaan als gevolg van economische, sociale en culturele factoren. De doelgroepen worden in het Onderwijsvoorrangsplan onderscheiden aan de hand van de etnische herkomst én het opleidings- en beroepsniveau van de ouders. De belangrijkste doelgroepen worden zo kinderen van autochtone en allochtone ouders met een laag opleidings- en beroepsniveau. Voor allochtone leerlingen worden bovendien specifieke herkomstcategorieën benoemd (RMO achtergrondstudie, 1998, p. 57).

¹⁹ TK 1980–1981, 16 825, nrs. 1–2, p. 45.

²⁰ TK 1982–1983, 16 102, nrs. 20–21.

Het belangrijkste kenmerk van het OVB is dat extra faciliteiten worden verstrekt aan scholen en welzijnsinstellingen om de onderwijsachterstanden van de doelgroepen van het OVB te bestrijden. Deze extra formatietoekenning wordt vastgelegd aan de hand van een zogenaamde gewichtenregeling. Met deze formatietoekenning wordt niet meer alleen rekening gehouden met het aantal leerlingen, maar ook met hun etnische en sociaal-economische achtergrond. Dat gewicht bedraagt 1 voor leerlingen die geen extra stimulans behoeven, 1.25 voor autochtone leerlingen uit achterstandssituaties en 1.9 voor allochtone leerlingen. Het opleidingsniveau en het beroepsniveau van de ouders en het land van herkomst zijn daarbij de belangrijkste criteria. Daarnaast worden aparte gewichten toegekend aan schipperskinderen (1.4) en kinderen van wie de ouders een trekkend bestaan leiden (1.7). Verder wordt nog extra formatie beschikbaar gesteld voor onderwijs in OET(C).

Het *Onderwijsvoorrangsplan 1985–1989* (O&W, 1985) bouwt voort op eerdere ontwikkelingen zoals de stimuleringsfaciliteiten die sinds 1974 aan individuele scholen voor kleuter- en lager onderwijs beschikbaar zijn gesteld, de faciliteiten die in het basis- en voortgezet onderwijs verstrekt worden voor leerlingen uit culturele minderheidsgroepen en de stimuleringsprojecten in basis- en voortgezet onderwijs. Het Onderwijsvoorrangsplan wordt ingevoerd om de continuering van deze activiteiten te waarborgen (zie Tesser, 1996, noot 3). Daarnaast wordt ernaar gestreefd om ontwikkelingen op een meer structurele basis en in een grotere onderlinge samenhang te laten plaatsvinden. Ook zal een zwaarder accent liggen op de bepaling van de effecten van het onderwijsvoorrangsbeleid. Ten slotte wil het plan een koppeling leggen tussen het onderwijsvoorrangsbeleid en het onderwijsemancipatiebeleid voor vrouwen en meisjes (Verwey-Jonker Instituut).²¹

Een tweede belangrijk instrument van het onderwijsvoorrangsbeleid is (naast de gewichtenregeling) de formulering van «onderwijsvoorrangsgebieden». Een onderwijsvoorrangsgebied wordt gedefinieerd als «een geografische eenheid waarbinnen sprake is van een cumulatie van sociale, economische en/of culturele omstandigheden die onderwijsachterstanden veroorzaken. Een samenwerkingsverband wordt gevormd door scholen en welzijnsinstellingen die besloten hebben ten behoeve van een onderwijsvoorrangsgebied samen te werken» (Onderwijsvoorrangsplan 1985–1989, p. 9). De inrichting van voorrangsgebieden is gebaseerd op de gedachte dat achterstandssituaties regionaal of lokaal zijn geconcentreerd. Scholen in zo'n concentratiegebied zouden dus te maken krijgen met gelijksoortige problemen. Door samen te werken zouden ze beter in staat zijn de problemen aan te pakken. Bovendien zou de gebiedsgewijze aanpak een bredere benadering van de achterstandsproblematiek mogelijk moeten maken. Dat is de reden voor de participatie van de welzijnsinstellingen (Mulder, 1996). Deze onderwijsvoorrangsgebieden worden gevormd voor de coördinatie van de activiteiten binnen het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid.²²

De voorbereiding van de *Wet op de onderwijsvoorrang* blijkt om meerdere redenen een langdurig traject te zijn. Allereerst is het parlement vaak erg verdeeld over de voor- en nadelen die verbonden zijn aan honorering van samenwerkingsverbanden van scholen en welzijnsinstellingen of van scholen van verschillende denominatie. De tegenargumenten richten zich vooral op de verwachte geringe efficiëntie van de samenwerkingsconstructies en op de dwang tot samenwerking van instellingen met verschillende stichtingsgrondslag (Meijnen, 2003, p. 23). Eind 1984 wordt de *ontwerp-Onderwijsvoorrangswet* ingediend. De Eerste Kamer wijst de wet echter af, maar omdat de Tweede Kamer het

²¹ TK 2003–2004 28 689, nr. 11, p. 101 e.v. en p. 305 e.v.

²² Binnen de uiteindelijke Wet regeling onderwijsvoorrangsgebieden van 1993 vallen deze gebieden samen met de regio's van de onderwijsbegeleidingsdiensten.

Onderwijsvoorrangsplan wel heeft geaccepteerd, krijgen de gebieden toch hun subsidie voor de eerste vier jaar. De acceptatie van de Onderwijsvoorrangswet duurt lang. Het lukt opeenvolgende ministers en staatssecretarissen niet om de ideeën uit het plan om te zetten in wettelijke regelingen. Daarom worden tot driemaal toe subsidies toegekend voor de periode van slechts één jaar, wat voor veel gebieden een reden is om geen langetermijnstrategie te ontwikkelen (Mulder, 1996). Ook de samenwerking tussen de departementen O&W en WVC verloopt niet soepel. Het onderwijsvoorrangsbeleid wordt beschouwd als een beleidsterrein dat tot de verantwoordelijkheid hoort van het ministerie van O&W én dat van WVC. Aan deze interdepartementale samenwerking komt in 1989 een tijdelijk einde als WVC besluit haar aandeel in de OVB-gelden niet meer rechtstreeks aan de onderwijsvoorrangsgebieden te geven. WVC kiest voor decentralisatie van deze gelden, terwijl O&W op de oude voet blijft doorwerken.

De evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid is in de jaren tachtig voorbereid en opgezet. Het onderzoeksprogramma *Landelijke Evaluatie Onderwijsvoorrangsbeleid (LEO)* onder leiding van de heer Kloprogge bevat twee hoofdlijnen. Ten eerste, onderzoek op landelijk niveau naar het functioneren en de effecten van beleid. Ten tweede, deelstudies naar specifieke aspecten van het onderwijsvoorrangsbeleid zoals onderzoek naar de gebiedsplannen, naar de relatie tussen OVB en basiseducatie en naar de aspiraties van ouders van allochtone leerlingen. Het landelijk onderzoek wordt vormgegeven door het LEO-cohort waarbij in meer dan 600 basisscholen de leerlingen uit de groepen 4, 6 en 8 worden getoetst en getest op taal, rekenen en intelligentie. Ook worden de directeuren en leerkrachten bevraagd over de organisatie van hun school en manier van lesgeven. Om de twee jaar vindt een nieuwe meting plaats, bij in principe dezelfde scholen. De LEO-metingen zijn uitgevoerd in 1988, 1990 en 1992. In 1994 wordt het LEO-cohortstelsel omgezet in het PRIMA-cohort onderzoek. De opzet blijft grotendeels hetzelfde, maar nu worden ook leerlingen van groep 2 en ongeveer 100 scholen voor LOM/MLK in het design opgenomen. Dit zogeheten PRIMA-cohort moet ook gegevens opleveren voor de evaluatie van het beleid Weer Samen Naar School en andere beleidsoperaties (Meijnen, 2003, p. 24). De heer **Kloprogge** (voormalig ambtenaar OC&W) zegt het volgende over de Landelijke Evaluatie Onderwijsvoorrangsbeleid.

«De systematische evaluatie is gestart in 1986. Dat weet ik heel precies, omdat ik de vraag had gekregen om die te organiseren. Doelstellingen waren er toen nog niet. Het probleem bij de evaluatie was dat wij iets moesten evalueren dat in heel algemene termen was geformuleerd. Wij hebben toen vanuit de evaluatie zelf gezegd, zij het met steun van de staatssecretaris, dat wij wilden dat het vooruitgaan van de leerprestaties een doelstelling zou worden en dat de verschillen in schoolloopbanen, die toen heel groot waren, geleidelijk zouden verminderen. Naderhand zijn dit soort doelstellingen in het beleid terechtgekomen, in de vorm van landelijke beleidskaders, die niet verplichtend waren voor gemeenten en schoolbesturen, maar wel richtinggevend.»

De **Commissie**: *«U beschrijft een interessant proces. U zegt dat er eerst moest worden geëvalueerd, zonder doelstellingen. Daarna waren er doelstellingen, maar die waren richtinggevend, en niet bindend. Waarom werd er in die tijd zo omzichtig met doelstellingen omgegaan?»*

De heer **Kloprogge**: *«Vanwege het punt dat ik noemde: in het kader van het onderwijsbeleid is men zeer terughoudend om aan scholen voorschriften te geven over wat zij moeten doen. «Men» is het kabinet of het ministerie van Onderwijs.»*

Over het al dan niet ontbreken van concrete doelstellingen in deze periode van het onderwijsachterstandenbeleid, verschillen de meningen nogal. De heer **Kloprogge** zegt hierover:

«Nog later werd het in het onderwijs toegestaan om te praten over leerprestaties en schoolloopbanen. In die tijd leefde in het onderwijs in het algemeen het idee dat kinderen een prettige tijd in het onderwijs moesten hebben, met plezier op school. 12 tot 15% vond toen leren belangrijk, wat nu moeilijk is voor te stellen. Er zijn nog rapporten uit die tijd waarin dat kan worden nagelezen.

(...) Geleidelijk kwam er dus meer aandacht voor het leren van de Nederlandse taal, en voor het besef dat, wanneer je over integratie praat, dit voor het onderwijs in de eerste plaats inhoud moet krijgen door ervoor te zorgen dat kinderen gelijke leerprestaties leveren, althans geen al te grote achterstand hebben op het groepsgemiddelde, en dat zij ook een startkwalificatie halen.»

Uit het gesprek met de heer **Van Kemenade** blijkt dat hij het daar niet mee eens is.

De Commissie: *«De heer Kloprogge doelde er volgens mij op dat het beleid op scholen vooral gericht was op het handhaven van een goed pedagogisch klimaat, een plezierige sfeer en minder op het verwerven van kennis.»*

De heer Van Kemenade: *«Ik geloof daar niets van. Je moet op een school een goed pedagogisch klimaat hebben omdat je met kinderen omgaat. Het basisonderwijs is evenals het voortgezet onderwijs echter gericht op het aanleren van tal van vaardigheden op verschillende terreinen. Dit soort uitspraken heeft te maken met de mythe van zelfontplooiing. Een aantal scholen heeft, zeker in de jaren zeventig en tachtig, de vanzelfsprekendheid van een adequate pedagogische aanpak van middel tot doel verheven.»*

5.3.3 De jaren negentig

De bestuurlijke vernieuwing krijgt verder uitwerking in het zogenaamde «Scheveningse Beraad», dat de minister van O & W voert met de koepelorganisaties in het onderwijs. Uit dit beraad komen in 1993 de «Gezamenlijke richtinggevende uitspraken» voort, waarin naast de voorzetting van het proces van deregulering en autonomievergroting, de draad van de decentralisatie weer wordt opgepakt (eerdere pogingen daartoe aan het begin van de jaren tachtig zijn afgebroken). In deze gezamenlijke uitspraken wordt voorgesteld om de achterstandsmiddelen van de scholen en van de gemeente te besteden in overeenstemming met een daartoe door de gemeenteraad vastgesteld voorrangspan. Hiermee worden de contouren geschetst voor het verdere proces van decentralisering dat door het eerste Paarse kabinet wordt afgerond in de *Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid* van 1997 (vgl. Karsten, 2003, p. 120–121).

Algemene beleidsnota's, adviezen en wetgeving

In 1994 dringen woordvoerders van de verschillende fracties bij de minister van Binnenlandse Zaken erop aan om nog voor de Tweede Kamerverkiezingen de uitgangspunten van het minderhedenbeleid tegen het licht te houden in een beleidsstuk. In de *Contourennota*²³ van 1994 worden de «contouren» van het integratiebeleid voor de tweede helft van de jaren negentig geschetst.

In de *Contourennota* wordt gesteld dat de laatste jaren in toenemende mate duidelijk is geworden dat scholen slechts beperkte mogelijkheden

²³ TK 1993–1994, 23 684, nr. 1–2.

hebben om vormen van maatschappelijke ongelijkheid door middel van onderwijs ongedaan te maken. Alhoewel de door de commissie-Van Kemenade geciteerde uitspraak van Bernstein «Education can't compensate for society» weer wordt aangehaald in deze nota, wordt gesteld dat het onderwijs wel nadrukkelijk de opdracht heeft om voluit zijn bijdrage aan de oplossing van de problematiek te leveren. In de nota wordt gesteld dat het algemene onderwijsbeleid nog onvoldoende antwoord biedt op de problematiek van alle leerlingen uit etnische minderheidsgroepen. Er zal, zeker gezien de gestage immigratie, nog lang aanvullend beleid nodig blijven. Dit aanvullende beleid bestaat uit drie onderscheiden beleidslijnen: a) een speciale aanpak voor nieuwkomers, b) een achterstandsbeleid voor «risicoleerlingen», c) een cultuurbeleid zowel voor leerlingen uit etnische minderheidsgroepen als voor autochtone leerlingen.

In 1998 wordt onder verantwoordelijkheid van de heer Van Boxtel de nota *Kansen krijgen, Kansen pakken* uitgebracht. Met deze nota wil het kabinet een flinke winst boeken op vitale terreinen van het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden, vooral inzake het onderwijs, de werkgelegenheid en het tegengaan van discriminatie. Dat moet bij deze minderheidsgroepen tot een zichtbare positieverbetering leiden. Als primaire doelstelling van het integratiebeleid wordt de realisering gezien van een actief burgerschap voor leden van etnische groepen. Binnen het actieprogramma «jeugd van etnische minderheidsgroepen» worden tien speerpunten genoemd. Ten eerste, het organiseren van een doorgaande ontwikkelingslijn 0–18 jaar. Om de overgang van de ene levensfase van kinderen naar de andere te overbruggen, moet er een keten «consultatiebureaus-GGD-voorschoolse voorzieningen-basisschool-voortgezet onderwijs» tot stand komen, die een doorgaande ontwikkelingslijn garandeert, het zogenoemde »ketenmanagement«. Een tweede speerpunt wordt het interculturaliseren van organisaties op het terrein van onderwijs en welzijn, zodat het mogelijk wordt meer personeel uit etnische minderheidsgroepen te laten instromen in alle soorten functies in het onderwijs. Een derde speerpunt is het betrekken van zelforganisaties, waarbij de jongerenproblematiek onderwerp zal zijn van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). De door VWS gesubsidieerde landelijke zelforganisaties zullen bij het beleid betrokken worden. Het vierde speerpunt bestaat uit intensieve taalprogramma's in de onderbouw van het basisonderwijs, waarbij het landelijk beleidskader GOA op termijn zal worden aangepast om het belang van taalontwikkeling bij jonge kinderen tot uitdrukking te brengen. Als vijfde speerpunt wordt genoemd de brede school of de vensterschool in het onderwijsachterstandenbeleid. Met name scholen in achterstandswijken zien zich geconfronteerd met een cumulatie van problemen. Veel schoolleiders voelen zich gedwongen tot het aanpakken en hanteerbaar maken van die problemen, opdat die kinderen weer van het onderwijs kunnen profiteren. In een toenemend aantal gemeenten wordt de school als centrum van de buurt herontdekt en gewaardeerd. In een aantal plaatsen is al samenwerking tussen de scholen en andere instanties tot stand gekomen, maar nog te vaak werken deze instanties langs elkaar heen en worden problemen niet opgelost. De scholen en instellingen zijn er, maar er zijn gerichte inspanningen nodig om instellingen en organisaties tot effectieve ketens te maken. Een krachtige regie van de gemeente is daarbij van essentieel belang. Als zesde speerpunt wordt leerlingbegeleiding, structurering en vrijetijdsbesteding genoemd. Voor leerlingen uit etnische minderheden kunnen leerlingbegeleiders van eenzelfde afkomst een belangrijke voorbeeldrol vervullen. Verder moet de binding van jongeren uit de etnische minderheidsgroepen aan de

samenleving «drastisch» worden verhoogd. Daarom, wordt in de nota gesteld, moeten er bijvoorbeeld meer mogelijkheden tot vrijetijdsbesteding in wijk of buurt worden gecreëerd. Als zevende speerpunt wordt het programma voortijdig schoolverlaten genoemd. Voortijdige schoolverlaters moeten niet alleen worden begeleid vanuit de Regionale Meld- en Coördinatie-functie (RMC) richting onderwijs of arbeid (zie ook paragraaf 5.4.2). Van nog groter belang is dat wordt voorkomen dat leerlingen uitvallen. Dit vraagt om een zorgstructuur binnen en buiten de school om leerlingen met sociaal-emotionele problemen te begeleiden én een lik-op-stukbeleid ten aanzien van luxe verzuim. Het achtste speerpunt is het bevorderen van de ouderparticipatie, aangezien de ouderparticipatie, niet alleen van ouders afkomstig uit etnische minderheden, te wensen over laat. Gedacht wordt dat door communicatie en voorlichting al te hoge drempels voor actieve participatie weggenomen kunnen worden. Als negende speerpunt wordt de individuele trajectbegeleiding van criminele jongeren genoemd. In deze kabinetsperiode wordt in het kader van de uitvoering van de CRIEM-nota aan de methodes van individuele trajectbegeleiding een bredere en meer structurele basis gegeven. Als tiende en laatste speerpunt wordt het »communities that care«-programma genoemd. Aangezien het opvoedingsklimaat van belang is, wordt een gestructureerde aanpak van het opvoedingsklimaat op wijkniveau als een noodzakelijke conditie ervaren. Het wijkgerichte preventiemodel »communities that care« wordt door het kabinet beschouwd als een veelbelovende aanpak voor achterstandswijken. Deze aanpak is erop gericht om bestaande projecten en instellingen doelgericht te laten werken in het kader van een veiligheidsdoelstelling.

Onderwijsbeleid

In 1992 verschijnt het rapport *Ceders in de tuin* van de eerdergenoemde commissie-Van Kemenade. Volgens deze commissie laat een «nadere beschouwing van de effecten van het tot nu toe in Nederland gevoerde beleid inzake onderwijsachterstanden bij allochtone leerlingen geen al te opgewekte conclusies toe». (commissie-Van Kemenade, 1992, p. 35). De commissie constateert dat veel beleidsmaatregelen die gericht zijn geweest op verbetering van de schoolloopbaan, het schoolsucces en het onderwijsrendement van allochtone leerlingen tot dan toe onvoldoende resultaat hebben opgeleverd. Maatregelen voor allochtone leerlingen zijn steeds gekoppeld aan maatregelen voor leerlingen in achterstandssituaties. Iets wat volgens de commissie opmerkelijk is, aangezien uit onderzoek bleek dat achterstand in het onderwijs niet samenhangt met specifieke etnisch-culturele kenmerken. Achterstand van allochtone leerlingen wordt veroorzaakt door dezelfde factoren die in die zin werkzaam zijn bij autochtone leerlingen, versterkt door de vaak gebrekkige beheersing van het Nederlands. Volgens de commissie is er «daarboven alle aanleiding om binnen het multiculturele karakter dat de Nederlandse samenleving kenmerkt, eigensoortig beleid op het terrein van taal en cultuur te voeren te onderscheiden van achterstandsbeleid». De commissie pleit dan ook voor een «driesporenbeleid». Hiermee wordt het beleid dat zich richt op de bestrijding van onderwijsachterstanden bij allochtone kinderen in drie afzonderlijke onderdelen gesplitst: beleid gericht op bestrijding van achterstanden, beleid gericht op Nederlands als tweede taal en beleid gericht op onderwijs in allochtone levende talen. Verder worden de vele verschillende maatregelen die door de Rijks-overheid in de voorgaande 20 jaar zijn genomen voor allochtone leerlingen volgens de commissie gekenmerkt door verscheidenheid in doelgroepformulering, door toevalligheid in de omvang van de

beschikbare middelen en door in de tijd wisselende, maar meestal vage en moeilijk te operationaliseren doelstellingen. De commissie beveelt dan ook aan dat de centrale overheid een beperkt aantal goed samenhangende maatregelen neemt, met daarbij duidelijk geformuleerde en goed te operationaliseren doelstellingen. Deze doelstellingen zullen duidelijk moeten zijn zowel naar praktische uitvoerbaarheid als naar de eraan gekoppelde termijnen (commissie-Van Kemenade, 1992, p. 42).

In 1993 komt de *Wet samenwerking onderwijs en sociale vernieuwing* tot stand. Deze wet geeft gemeenten en schoolbesturen de mogelijkheid om op basis van vrijwilligheid de rijksmiddelen voor sociale vernieuwing en onderwijsvoorrang bijeen te brengen in een lokaal fonds voor onderwijs en sociale vernieuwing. In een aantal plaatsen komt een lokaal fonds tot stand en maakt men een nieuwe start met onderwijsvoorrang. In enkele plaatsen (Den Haag en Den Bosch) worden de onderwijsvoorranggebieden vervangen door nieuwe structuren op gemeentelijk niveau. De ontwikkelingen maakten het nodig om ook weer meer aandacht te besteden aan de regeling van de onderwijsvoorranggebieden, die sinds de verwerping van de eerste wetsvoorstellen in 1986 zijn blijven liggen. Ook het rapport van de commissie-Van Kemenade geeft hiertoe een impuls (SCP, 1996). Er wordt besloten geen aparte onderwijsvoorrangswet te maken, maar in de bestaande wetten op het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs bepalingen op te nemen over de bestrijding van onderwijsachterstanden. Vastgelegd wordt dat samenwerkende schoolbesturen op het niveau van de regio's van onderwijsbegeleidingsdiensten, de nieuwe onderwijsvoorranggebieden, hiervoor extra middelen kunnen krijgen. Verder wordt voorgesteld een bepaling op te nemen over een vast te stellen landelijk beleidskader, waarin voor een periode van vier jaar wordt aangegeven wat de inhoudelijke prioriteiten in de bestrijding van achterstand dienen te zijn. De concrete uitwerking zou worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Om in aanmerking te komen voor de toekenning van middelen dienden de nieuwe onderwijsvoorranggebieden een gebiedsplan op te stellen met een specificatie van activiteiten en streefcijfers en van de verdeling van de middelen over de activiteiten. Vooruitlopend op het eerste Landelijke beleidskader is in 1992 een werkdocument verschenen: *De OVB-draad samen weer opgepakt* (SCP, 1996).

In de nota *De OVB-draad samen weer opgepakt* (O&W, WVC, 1992) wordt als kernprobleem vermeld dat de schoolresultaten van leerlingen van wie de ouders een laag opleidings- en beroepsniveau hebben, achterblijven bij die van leerlingen met ouders in hogere beroeps- en opleidingscategorieën. Volgens deze nota zijn de oorzaken hiervan de gemiddeld zwakkere taal- en rekenprestaties van deze leerlingen in het basisonderwijs. Verder stelt de nota dat deze achterblijvende prestaties van de OVB-leerlingen in de eerste fase van het taal- en rekenonderwijs voor het grootste deel het gevolg zijn van achterstanden die al voor de start van dit onderwijs zijn ontstaan. Hiermee worden achterstanden in algemene cognitieve en sociale ontwikkeling en taalontwikkeling bedoeld. Verder wordt in de nota geconstateerd dat onderwijsvernieuwingen tot dan toe de algehele kwaliteit van het onderwijs verbeterd hebben, maar er niet toe hebben geleid dat de prestatieverschillen tussen leerlingen uit verschillende sociaal-economische groepen kleiner zijn geworden.

De nota *De OVB-draad samen weer opgepakt* is een gezamenlijke productie van O&W en WVC evenals het voorstel voor wijziging van de *Wet op het basisonderwijs* waarin de onderwijsvoorranggebieden

worden geregeld. Dit wetsvoorstel krijgt nu zonder veel problemen de toestemming van de Eerste en Tweede Kamer. In 1993 komt er een definitief Landelijk beleidskader voor de periode 1993–1997. De algemene doelstelling van het onderwijsvoorrangsbeleid wordt in het gezamenlijke landelijke beleidskader van O&W en WVC geconcretiseerd in de vorm van specifieke doelen.

- het verbeteren van de leerprestaties op het gebied van taal (NT2 (Nederlands als tweede taal)) en rekenen, waarbij NT2 zich in een erkend specialisme diende te ontwikkelen;
- het verbeteren van de eerste opvang;
- het terugdringen van schoolverzuim;
- het terugdringen van drop-out.

In het beleidskader wordt het Intercultureel Onderwijs niet genoemd, terwijl dit in het eerste onderwijsvoorrangsplan nog wel het geval is. Er is blijkbaar voor gekozen om de lijn van het advies van de commissie-Van Kemenade te volgen en het ICO helemaal los te koppelen van het achterstandsbeleid (SCP, 1996).

Vanaf 1992 is weer sprake van een gezamenlijke aanpak van het onderwijsvoorrangsbeleid door O&W en WVC. Beide ministeries bepalen samen het OVB voor de jaren 1992–1997. Tussen de beide ministeries geldt op het terrein van OVB een globale taakverdeling. Het ministerie van O&W concentreert zich op activiteiten binnen scholen en VWS richt zich op de voor- en buitenschoolse activiteiten. Over de samenwerking tussen de ministeries van OC&W en VWS zegt de heer **Kloprogge** het volgende:

«Het is een tijd erg goed gegaan tussen OCW en VWS. Dat was in 1978, toen ik met het beleid te maken kreeg. Dat is wat minder geworden toen OCW het onderwijsvoorrangsbeleid vorm ging geven, en minister Brinkman de VWS-gelden uit dat beleid trok, omdat hij een bezuinigingsdoelstelling had. Daarna is het weer een tijdje vrij goed gegaan, toen mevrouw d'Ancona een aantal projecten startte die vooral waren gericht op jonge kinderen, de STAP-projecten. Daarna is het weer een stuk minder geworden.»

Mulder constateert in 1996 dat de samenwerking tussen scholen en het terugdringen van onderwijsachterstanden in het ene onderwijsvoorrangsgebied beter tot stand komen dan in het andere gebied. Dit is vooral afhankelijk van degene die de samenwerking moet coördineren, de gebiedscoördinator. Het belangrijkste effect dat de gebieden hebben, is gelegen in het vergroten van het bewustzijn van de achterstandsproblematiek bij de betrokkenen en dan vooral bij de directies van de scholen. De schoolprestaties op de gebiedsscholen zijn hierdoor niet echt merkbaar vooruitgegaan (vgl. SCP, 2001). In hoofdlijnen concludeert Mulder dat de doelstellingen van het OVB door de overheid vaag zijn geformuleerd en tegenstrijdigheden bevatten, dat een gedegen probleemanalyse ontbreekt en dat de formatiecomponent van het beleid een zeer zwak onderdeel vormt. Door de relatief geringe hoeveelheid middelen per school en de totale afwezigheid van regels en (sociale) controle bestaat het OVB op de meeste scholen die extra formatie krijgen slechts op papier. Voorts constateert zij dat de gebiedencomponent van het beleid aanmerkelijk sterker is dan de formatiecomponent. De veronderstellingen die aan het gebiedenbeleid ten grondslag liggen, zijn volgens Mulder redelijk goed gefundeerd en worden (deels) ondersteund door sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De grotere hoeveelheid extra faciliteiten en de gezamenlijke en daardoor minder vrijblijvende aanpak hebben ertoe geleid dat zowel de formatie- als de gebiedencomponent van het beleid

op de gebiedsscholen veel beter van de grond is gekomen dan op formatiescholen. Ten slotte concludeert Mulder dat het OVB in de periode 1988–1992 niet heeft geleid tot vermindering van de taal- en rekenachterstand van de doelgroep leerlingen, noch op scholen, die alleen extra formatie krijgen, noch op scholen in onderwijsvoorrangsgebieden (p. 169). Over de problemen bij het totstandkomen van een gebiedsgewijze aanpak zegt de heer **Van Kemenade** het volgende:

«Overigens waren er twee problemen. Het ging niet alleen om de verzuiling en de mate waarin de vrijheid van onderwijs adequaat tot uitdrukking werd gebracht bij een gebiedsgewijze aanpak. Het probleem was ook dat je bij het kiezen voor een gebiedsgewijze aanpak te maken hebt met verschillende departementen. De subsidiestromen moesten daar op elkaar worden afgestemd. Dat was niet eenvoudig.»

In hoofdlijnen blijkt uit de evaluaties van het LEO-programma (Landelijke Evaluatie Onderwijsvoorrangsbeleid) dat er een gestage professionalisering van de aanpak door scholen plaatsvindt, maar ook dat er weinig spectaculaire effecten op het leerlingniveau te meten zijn (Meijnen, 2003, p. 24). Volgens Meijnen wordt de interpretatie van de resultaten wel bemoeilijkt door de aanpak van het beleid: het is geen experimenteel design met een controlegroep. Daarbij neemt het aantal allochtone leerlingen door gezinshereniging- en vorming snel toe waardoor «de «ruis» van nieuwkomers zich al snel vermengd met de effecten van de oudkomers.» Kloprogge wijst in zijn evaluatie (1997) op het feit dat er tijd nodig is voor implementatie van beleid in scholen of andere organisaties en dat deze tijd stelselmatig wordt onderschat. Vooral ingrijpende veranderingen in de schoolpraktijk, die bovendien een andere houding en instelling van directies en leerkrachten veronderstellen, kosten veel tijd volgens Kloprogge. Dat geldt ook voor het Onderwijsvoorrangsbeleid. Een periode van zes jaar, zo stelt hij, wordt vaak als minimum genoemd om verstrekkende innovaties te kunnen implementeren. Dit minimum lijkt alleen realistisch, als er direct wordt gestart en als er doelgericht wordt gewerkt aan de implementatie. Er is meer tijd nodig als niet direct wordt begonnen met de implementatie, als er nog allerlei problemen opgelost moeten worden of als er sprake is van weerstanden. In het beleid wordt vaak uitgegaan van implementatietrajecten van vier jaar of korter, waarbij de mate van geduld die wordt betracht enigszins varieert al naar gelang het onderwerp van beleid (p. 14–15).

Bij de implementatie van de gewichtenregeling die in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid is ingevoerd, blijkt dat de begroting aanzienlijk wordt overschreden. Om deze overschrijding terug te dringen, wordt een drempel ingevoerd. Een school moet tenminste 9% achterstandsleerlingen hebben, wil zij voor faciliteiten in aanmerking komen. Desondanks blijkt in 1990 dat ongeveer 48% (40% autochtoon en 8% allochtoon) van de leerlingen onder de 1.25 en de 1.9 regeling valt. Als opleidingscriterium voor de autochtone ouders geldt namelijk dat één van beide ouders maximaal lager beroepsonderwijs moest hebben gevolgd en ongeschoold werk diende te verrichten. De door staatssecretaris Wallage ingestelde commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs (commissie-Van Kemenade) moest zich herbezinnen op het achterstandenbeleid en kwam daarom met een voorstel, de criteria van deze gewichten te vereenvoudigen en aan te scherpen, zodat slechts een kleiner percentage van de leerlingen onder deze gewichten valt. Deze aanscherping is toegepast op de autochtone leerlingen. Onder het huidige beleid mogen beide ouders van autochtone leerlingen niet meer dan lager beroepsonderwijs hebben

gevolgd. Het aandeel van dit type leerlingen is daardoor gezakt tot ongeveer 20%. Door het stijgende opleidingspeil van de autochtone bevolking daalt dit percentage bovendien langzaam maar zeker. Het strenge criterium heeft er wel toe geleid dat de overblijvende groep leerlingen gemiddeld grotere achterstanden vertoont dan de oorspronkelijke groep, waardoor dit een moeilijke groep is om achterstanden bij te lokaliseren.

In de beginperiode worden de middelen die via de gewichtenregeling worden verstrekt bijna uitsluitend ingezet voor klassenverkleining. Tijdens de hoorzitting geeft de heer **Van Kemenade** een mogelijke verklaring voor dit feit:

«Bij het geven van extra faciliteiten zoals de gewichtenregeling aan scholen met relatief veel migrantenkinderen was er nog geen heldere doelstelling. Het beeld was nog niet duidelijk. Je gaf de faciliteiten vanuit de overtuiging dat de scholen die het veel moeilijker hadden, daardoor veel meer met die kinderen zouden kunnen doen. Dat is vaak neerslagen in klassenverkleining. Je kunt op voorhand niet zeggen dat het een slechte gedachte is om dit te doen. De doelstellingen waren bij de gewichtenregeling vager, maar de doelstellingen zijn bij sociaal-cultureel beleid per definitie vager en minder meetbaar dan bij het aanleggen van een dijk.»

In 1998 treedt de *Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)* in werking. De centrale doelstelling wordt als volgt omschreven: «het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid beoogt bij leerlingen zo veel mogelijk belemmeringen weg te nemen die de voorbereiding op een volwaardig burgerschap in de weg staan. Voorkomen moet worden dat sociale, economische of culturele factoren leiden tot onderwijsachterstanden».²⁴ Net zoals bij het onderwijsvoorrangsbeleid wordt prioriteit gegeven aan het primair onderwijs in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

Over de totstandkoming van de wet zegt mevrouw **Netelenbos** (voormalig staatssecretaris OC&W):

«Ik heb toen echter zelf geconstateerd dat het bestrijden van onderwijsachterstanden niet kan slagen als je dat alleen via het onderwijs probeert. Je zult alle gemeentelijke voorzieningen zo moeten inrichten dat iedereen dezelfde kant uit werkt. Vandaar dat ik heb voorgesteld – ik werd daarin door het parlement gesteund – om het onderwijsachterstandenbeleid te decentraliseren naar de gemeentes, zodat er een integrale aanpak kon worden ontwikkeld en de gemeentes onderwijsachterstandsplannen op zouden moeten stellen.»

Bij de opzet van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is gezocht naar een balans tussen bestuurlijke autonomie in de uitvoering van het achterstandsbeleid op lokaal niveau en een zekere inhoudelijke sturing op landelijk niveau. Om deze balans te behouden, is voor de volgende oplossing gekozen. Gemeenten krijgen een budget in de vorm van een specifieke doeluitkering in het gemeentefonds. De omvang van deze uitkering is afhankelijk van het aantal leerlingen uit de doelgroepen op de scholen die in de gemeente zijn gevestigd. Om voor dit budget in aanmerking te komen, moeten de gemeenten een onderwijsachterstandenplan opstellen waarin de doelen en activiteiten van het gemeentelijk beleid voor een periode van vier jaar worden gespecificeerd. Deze specificatie van doelen en activiteiten moet gebaseerd worden op een analyse van de lokale problematiek en beginsituatie. Over dit plan vindt overleg plaats tussen de scholen en schoolbesturen, het zogenaamde «op overeenstemming gericht overleg (OOGO)». Als de betrokken partijen tot overeenstemming

²⁴ Staatsblad 1997, 431, p. 12.

zijn gekomen, wordt het plan ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad. De gemeente zorgt ervoor dat scholen en andere betrokken instellingen middelen krijgen voor de uitvoering van de in het plan gespecificeerde activiteiten en houdt toezicht op de rechtmatige besteding ervan. De scholen behouden daarnaast de extra personele middelen die zij krijgen op grond van het aantal leerlingen uit de doelgroepen dat de school bezoekt (de gewichtenregeling). Deze schoolgebonden middelen moeten worden ingezet in overeenstemming met het gemeentelijke plan. De gemeente heeft de taak, na te gaan wat de activiteiten opleveren door monitoring van de vorderingen, de schoolloopbanen van de doelgroep-leerlingen en de evaluatie van de planuitvoering. De inhoudelijke sturing door de rijksoverheid vindt plaats door middel van een landelijk beleidskader. In dat landelijke beleidskader geeft de landelijke overheid voor steeds een periode van vier jaar de doelen en onderwerpen aan waarbinnen de gemeenten bij de opstelling van hun achterstandenplan prioriteiten kunnen stellen. Daarnaast kunnen de gemeenten, als hun lokale situatie daartoe aanleiding geeft, eigen onderwerpen inbrengen. Het Landelijke beleidskader 1998–2002 bevat een zestal onderwerpen: voor- en vroegschoolse educatie (het verbeteren van startcondities, onder andere op het gebied van taal), het tegengaan van taalachterstand, het verminderen van schooluitval, het bevorderen van een evenredige deelname van leerlingen aan de verschillende vormen van voortgezet onderwijs en het monitoren van de schoolloopbanen van de doelgroepleerlingen en van lokale ontwikkelingen die voor het beleid relevant zijn (SCP, 2001, p. 157).²⁵ De meeste gemeenten leggen in deze eerste GOA-periode de prioriteit bij de vroeg- en voorschoolse opvang en de beheersing van de Nederlandse taal (SCP, 1999).

5.3.4 De jaren 2000–2003

Algemene beleidsnota's, adviezen en wetgeving

In september 2001 verschijnt het WRR-rapport *Nederland als immigratiesamenleving*. In dit rapport gaat de Raad in op de maatschappelijke gevolgen van een blijvende, relatief hoge immigratie en een toenemende diversiteit van immigranten. Op het gebied van onderwijs stelt de WRR (p. 12) dat het gebruikelijke onderwijs Nederlands aan anderstaligen weinig effectief blijkt te zijn. Dit zou volgens de Raad kunnen worden verbeterd door het taalonderwijs, zowel voor leerplichtige kinderen als voor volwassenen, zoveel mogelijk in een relevante context te geven, uitgaande van de specifieke situatie van migranten. Leerplichtige leerlingen die het Nederlands niet als moedertaal hebben geleerd, zullen deze taal ook en vooral verbonden aan zaakvakken moeten leren. Taal moet volgens de Raad minder als een apart vak worden gezien en meer worden geïntegreerd in de opleidingsstructuur. Op dit moment verdient volgens de raad de investering in de bij- en nascholing van leerkrachten en verbetering van de voorwaarden waaronder zij hun werk moeten doen, prioriteit.

In januari 2002 verschijnt de nota *Integratie in het perspectief van immigratie*.²⁶ Deze nota is mede bedoeld als kabinetsreactie op het WRR-rapport *Nederland als immigratiesamenleving*. In de nota wordt geconstateerd dat de leerwinst vooruitgaat, maar dat de aanvangsachterstand in taal nog een nijpend probleem is, dat sommige leerlingen sociale en gedragsproblemen vertonen, dat te veel leerlingen voortijdig het voortgezet onderwijs verlaten en dat de slaagpercentages bij de eindexamens te laag zijn. Gesteld wordt dat een verbetering van de onderwijspositie van kinderen uit etnische groepen alleen kan worden bereikt wanneer een passend onderwijsaanbod samengaat met goede,

²⁵ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van deze subdoelen: TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 101 e.v. en p. 305 e.v. en Karsten, 2003, p. 123.

²⁶ TK 2001–2002, 28 198, nr. 2.

omringende zorg, begeleiding en het betrekken van de ouders. Dit alles vraagt om een sociale infrastructuur waarbij de activiteiten van de diverse partijen en instellingen op elkaar ingrijpen.

Onderwijsbeleid

Op het moment dat de gemeentelijke beleidsvoering op grond van de *Wet GOA* nog maar net op gang is gekomen, komt naar aanleiding van de maatschappelijke urgentie rond het thema «zwarte» scholen, in de Tweede Kamer het debat op gang over onderwijsachterstanden. In februari 2000 komt de regering in de notitie *Onderwijskansen. Ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden* met een voorstel om ondermeer een aparte beleidslijn voor een bepaald aantal scholen te ontwikkelen. Omdat het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid op dit moment niet altijd voldoende antwoord geeft op een aantal specifieke problemen op «zwarte scholen» die de aansluiting dreigen te «missen» is volgens staatssecretaris Adelmund een centrale aanpak, gericht op de kwaliteitsverbetering van scholen die veel leerlingen uit achterstandssituatie hebben, noodzakelijk.²⁷ Volgens de notitie is de vraag hoe scholen die door segregatie een groot aandeel allochtone leerlingen hebben beoordeeld moeten worden niet «eenduidig» te beantwoorden. Zowel de positieve als negatieve effecten van deze scholen blijken «beladen en ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken» te vormen. Vanuit de Tweede Kamer zijn kritische geluiden te horen naar aanleiding van voornoemde notitie. Het CDA onderschrijft de analyse in grote lijnen, maar mist een procesbeoordeling en een afrekenmethode van de resultaten op verschillende verantwoordelijkheidsniveaus. GroenLinks deelt de analyse van de staatssecretaris, maar vindt deze onvoldoende om de problemen op te lossen. De SGP kan zich vinden in het initiatief, maar vindt dat deze eerste stap een grotere sprong voorwaarts moet zijn en verlangt een reactie op korte termijn over een intensivering van haar voornemens en een uitwerking daarvan op uitvoeringsniveau. D66 is teleurgesteld over de notitie. De verwachting dat het plan betrokken en concreet zou zijn, wordt volgens D66 niet ingelost. De SP vindt dat de notitie niet getuigt van visie, wil een meer samenhangende aanpak voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en hamert op een spreidingsbeleid op basis van vrijwilligheid. Alhoewel de VVD verheugd is dat in de notitie geen nieuwe concepten worden geformuleerd voor de aanpak van onderwijsachterstanden, mist deze fractie een gevoel van urgentie bij deze notitie. Tevens vindt de VVD de opzet van het plan te beperkt. De PvdA vindt de poging van de staatssecretaris om tot een verbetering van de kwaliteit van onderwijs aan achterstandssleerlingen te komen op zichzelf genomen waardevol, maar acht de geschetste aanpak niet voldoende en vindt dat de geur van vrijblijvendheid rond dit thema niet is overgewaaid met de voorgestelde aanpak.

De staatssecretaris komt in juni 2000 met een sterk bijgestelde aanpak. Als hoofddoelstelling van het onderwijskansenbeleid wordt in deze nota *Aan de slag met onderwijskansen* genoemd «de optimale ontplooiing van alle talenten van leerlingen dichterbij te brengen».²⁸ Het zwaartepunt van de maatregelen ligt bij de afzonderlijke scholen. De maatregelen gaan twee kanten uit. Er komt een schoolspecifieke aanpak. Deze schoolspecifieke aanpak begint bij 100 scholen in de vier grote steden (G4) en wordt op termijn uitgebreid naar de G21 en de andere gemeenten met meer dan 100 000 inwoners. Tegelijkertijd komen er extra faciliteiten voor alle scholen met leerlingen uit achterstandssituaties. In de vier grote steden moet het gaan om basisscholen die ten minste 70% achterstandssleerlingen (1.25 en 1.9) hebben, in de overige gemeenten moeten de basisscholen tenminste 50% achterstandssleerlingen hebben en voor

²⁷ TK 1999–2000, 27 020, nr. 1, p. 3–5.

²⁸ TK 1999–2000, 27 020, nr. 14, p. 3.

scholen voor het voortgezet onderwijs geldt dat ze minimaal 40% zogenoemde CuMi-leerlingen moeten hebben. Daarbij moet het om scholen gaan die volgens de inspectie tekortschieten in de kwaliteit van hun leerprocessen en leerresultaten. Momenteel werken er 357 gemeenten en 447 scholen voor basis- en voortgezet onderwijs met de onderwijskansenaanpak (SCP, 2003). De meest omvangrijke maatregel hierbij is de intensivering van de voor- en vroegschoolse educatie. Het ministerie van OCW start in 2000 als aanvulling op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid met dit onderwijskansenebeleid. Met ingang van 1 augustus 2002 valt dit beleid onder het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

Het is nog te vroeg om resultaten te melden van de onderwijskansenaanpak. De scholen die het eerst zijn begonnen met deze aanpak, werken nu ongeveer twee jaar aan hun schoolontwikkelingsplan. Hoewel scholen uit angst voor het stigma «slechte school» aanvankelijk niet stonden te popelen om onderwijskansenschool te worden, begint zich nu volgens de recente *Rapportage minderheden 2003* van het SCP toch enig enthousiasme af te tekenen.

Over de onderwijskansenaanpak zegt de heer **Soetman** (directeur VMBO GK van Hogendorp, Rotterdam):

«Ik hoorde mijn buurman (de heer. Boot, directeur basisschool de Akker, Rotterdam, red.) spreken over de onderwijskansenzones. Die zijn heel leuk opgebouwd voor de leerlingen van 4 tot 12 jaar, maar ik vraag mij af of er geen leerlingen zijn van 12 tot 16 jaar. Wij mogen bij de basisscholen als toehoorder bij de vergaderingen aanwezig zijn. Tot mijn verbijstering is dat nu al een jaar of twee, drie aan de gang. zonder dat het voortgezet onderwijs erbij betrokken wordt. Het gevolg is voor Delfshaven dat veel leerlingen naar de randgemeenten trekken en dat Rotterdam heel goed moet uitkijken dat er niet dezelfde situatie ontstaat als in Utrecht, en dat straks in het centrum van de stad niet nogmaer weinig voortgezet onderwijs is.»

Naast de schoolspecifieke aanpak bestaat het onderwijskansenebeleid uit een breed pakket aan maatregelen en instrumenten voor scholen met veel leerlingen uit achterstandssituaties. Uit een onderzoek naar dit zogenoemde pakket van breedtemaatregelen (Krooneman, 2002) blijkt dat de respondenten een grote waardering hebben voor de schoolspecifieke benadering met haar vraaggestuurdheid, gerichtheid op specifieke problemen, de specifieke doelgroep en het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, en de nadruk op de eigen verantwoording. Daar staat tegenover dat het pakket aan breedtemaatregelen typisch aanbodgericht is. Een nadeel daarvan is dat er aanbod geformuleerd kan worden waarnaar geen effectieve vraag is, terwijl het aanbod waarnaar vraag is, niet in het pakket is terug te vinden. De auteur stelt dat het bedenken van een mechanisme om een zekere vraagsturing in het pakket aan breedtemaatregelen te brengen een belangrijke uitdaging is. Over het algemeen blijkt dat het pakket aan breedtemaatregelen weinig bekend is en dat de samenhang tussen de verschillende maatregelen niet altijd geheel duidelijk is. Als de kracht van het pakket wordt de diversiteit genoemd, zodat altijd maatregelen gekozen kunnen worden die een oplossing bieden voor de specifieke situatie van de desbetreffende scholen. Volgens Krooneman (1997, p. 34) kunnen noch de respondenten, noch de deskundigen die zij hebben gesproken met stelligheid uitspraken doen over de afzonderlijke breedtemaatregelen. De problemen bij het beoordelen van de effectiviteit van een maatregel die zich richt op het bestrijden van onderwijsachterstanden zijn onderzoekstechnisch enorm: het is heel ingewikkeld om te bepalen welk deel van de variantie (bijvoorbeeld in

verbetering van de onderwijsprestaties) moet worden toegeschreven aan de onderzochte variabelen (en de onderzochte maatregel).

In april 2000 wordt de *Regeling voor- en vroegschoolse educatie* (VVE-regeling) van kracht, die in oktober 2000 op verzoek van de Tweede Kamer wordt aangepast zodat meer gemeenten onder de regel vallen dan aanvankelijk de bedoeling was; 172 gemeenten ontvangen subsidie-middelen.²⁹ De VVE-regeling is op dat moment een aparte geldstroom die buiten de wet GOA valt en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van OC&W en VWS is. In het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid wordt veel aandacht besteed aan de voor- en vroegschoolse educatie. Ook in het onderwijskansenplan, dat als aanvulling geldt op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid speelt de voor- en vroegschoolse educatie een belangrijke rol. Voor- en vroegschoolse educatie is erop gericht om achterstanden te voorkomen door middel van interventies in de voor- en vroegschoolse periode. Voor- en vroegschoolse programma's kunnen plaatsvinden in een instelling (de peuterspeelzaal, het kinderdagverblijf of de basisschool) of thuis in het gezin van peuters en kleuters, en zijn onder andere gericht op informeel leren en taalstimulering (Reezigt, 2003, p. 85). Bij de invoering van het VVE-beleid is door de overheid gekozen voor een centrumgerichte benadering. Dit betekent dat het beleid erop is gericht de deelname aan voor- en vroegschoolse voorzieningen te vergroten, de capaciteit van de voorzieningen uit te breiden en de kwaliteit van het werk in de voorzieningen te verbeteren. De gezinsgerichte benaderingen krijgen in het GOA-beleid nog maar weinig aandacht. In de voor- en vroegschoolse voorzieningen is vanaf 2000 fors geïnvesteerd door zowel de landelijke overheid als de gemeenten. Het belang van stimulerende activiteiten voor jonge kinderen is als zodanig in Nederland al duidelijk aangetoond in het kader van het evaluatieprogramma onderwijsvoor-rangsbeleid uit 1993–1994. In veel peuterspeelzalen en basisscholen zijn de afgelopen jaren programmatische aanpakken geïntroduceerd. Bij de evaluatie van programma's als *Piramide*, *Kaleidoscoop* en *Startblokken* zijn bij diverse evaluaties voorzichtige, maar geen constante positieve effecten gevonden op woordenschat en ordeningsvraagstukken. Evaluaties van op ouders en hun kinderen gerichte programma's hebben vaak geen al te overtuigende resultaten opgeleverd. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat peuterspeelzalen veel meer effect op de ontwikkeling opleveren dan de kinderdagverblijven (Kloprogge, 2003, p. 17, 35). Tijdens de hoorzitting zegt de heer **Kloprogge** het volgende over de kinderdagverblijven versus de peuterspeelzalen:

«In Nederland hebben de werkende, meer ervaren mensen de kinderen in de kinderopvang, terwijl de zwakkere groepen terechtkomen in de peuterspeelzalen. Ik chargeer hierbij overigens enigszins. Als je praat over integratie, hebben we daar al een enorme blokkade opgeworpen, omdat we de kinderen verdelen over verschillende instellingen, via de taakstelling en de financiering van de verschillende instellingen.»

Kinderdagverblijven hebben primair een opvangfunctie voor de kinderen, positieve effecten op de ontwikkeling van de kinderen zijn volgens de SCP-minderhedenrapportage uit 2001 «niet zonder meer te verwachten». Het SCP stelt ook (p. 37–38) dat «het negatieve effect tegen de achtergrond van de steeds verdere uitbreiding van de arbeidsdeelname van moeders met kinderen een weinig comfortabele bevinding is». Over een onbedoeld gevolg van voorscholen zegt mevrouw **Ledoux** tijdens de hoorzitting het volgende:

²⁹ In de nieuwe regeling van juli 2001, waardoor nog eens 184 kleinere gemeenten in aanmerking komen voor subsidie.

«De voorschool heeft niet zozeer met keuzepatronen te maken, maar het is natuurlijk wel de bedoeling dat de kinderen een plek krijgen op de basisschool die eraan verbonden is. In die zin versterkt deze voorziening segregatie.»

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de realisering en inrichting van de voorschoolse voorzieningen, voor het bereiken van de doelgroep en voor de kosten van de huisvesting. In het kader van BANS (Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl) is er tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten afgesproken dat gemeenten zelf extra investeringen doen naast de extra rijksmiddelen. Gemeenten selecteren zelf de voorschoolse voorzieningen en de basisscholen die extra middelen voor VVE krijgen. In 2003 wordt door de rijksoverheid bijna 105 miljoen euro voor VVE aan de gemeenten ter beschikking gesteld: 910 euro extra per kind bovenop de uitgaven voor de peuterspeelzaal (voorschools) en de eerste twee leerjaren van de basisschool (vroegschool). Sinds augustus 2002 is het VVE-beleid ondergebracht in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. De van rijkswege beschikbaar gestelde VVE-middelen zijn sindsdien niet meer geoormerkt, maar maken deel uit van het GOA-budget (SCP, 2003, p. 145). Uit een onderzoek van de VNG naar de stand van zaken rond vooren vroegschoolse opvang in 2002 blijkt dat VVE in veel gemeenten een substantieel onderdeel is geworden van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (VNG, 2003). In de eerste twee jaar hebben gemeenten vooral geïnvesteerd in de randvoorwaarden voor de uitvoering. De huisvesting van de peuterspeelzalen vormt hierbij een belangrijk obstakel. In het eerste uitvoeringsjaar hebben gemeenten veel problemen gehad met de definitie van de «doelgroepkinderen». Veel gemeenten kiezen dan ook voor een brede definiëring van de groep 2- en 3-jarigen. De gemeenten zijn vrij in de keuze van VVE-programma's, maar laten die over aan de samenwerkingsverbanden tussen peuterspeelzalen en basisonderwijs. Volgens de VNG kiezen kleinere gemeenten uit financiële overwegingen vaak voor goedkopere programma's, de grotere gemeenten maken vaker gebruik van het door het Cito ontwikkelde programma Piramide. In dit licht geeft het volgens het SCP «te denken» dat van de effectiviteit en kwaliteit van andere programma's dan *Kaleidoscoop* en *Piramide* niet veel bekend is.

Het SCP constateert in de *Rapportage minderheden* van 2001 dat voor de programma's die opvoedingsondersteuning bieden, op een enkele uitzondering na, geen gegevens over feitelijke en blijvende verbetering van het opvoedingsklimaat beschikbaar zijn. Bij de programma's die meer direct zijn gericht op de ontwikkelingsstimulering van het kind, lijken de effecten op korte termijn hoopgevend, maar na verloop van tijd blijken de effecten uit te doven (SCP, 2001; Kloprogge, 2003). Deze conclusies worden in de *Rapportage minderheden 2003* door het SCP bevestigd. Daarbij wordt ook aangegeven dat in het vervolg van het basisonderwijs extra inspanning nodig zal blijven om uitdoving van de (voorzichtig) positieve effecten te behouden. Uit de *Rapportage minderheden 2003* blijkt dat het bereik van deze voorzieningen onder alloctonen in de tweede helft van de jaren negentig vrij sterk is toegenomen. Bij herhaling is echter geconstateerd dat van deze voorzieningen tot op heden geen meetbaar effect uitgaat op de prestaties van de kinderen, als zij later hun entree in het basisonderwijs maken (p. 402). Alloctone kleuters beginnen in het basisonderwijs al met een achterstand. Als dan vervolgens blijkt dat deze achterstand hardnekkig is, is het logisch dat van overheidswege pogingen worden gedaan om in de voorschoolse periode te interveniëren. De resultaten tot dusver mogen

volgens het SCP niet tot de conclusie leiden dat beter kan worden afgezien van voortzetting van dit beleid.

De nieuwe maatregelen voor VVE in het kader van het Onderwijskansenplan dragen bij tot de ontwikkeling van de brede school en sluiten aan op de lopende maatregelen en afspraken.³⁰

Halverwege de jaren negentig worden de eerste zogenoemde «brede scholen» in Rotterdam en Groningen geopend. Het tweede paarse kabinet ziet het ontstaan van brede scholen als een veelbelovende ontwikkeling (staatssecretarissen OCenW en VWS, 2000). Dé brede school bestaat niet; er zijn verschillende soorten brede scholen die overal voorkomen. Kinderopvang, peuterspeelzalen en de basisschool vormen het hart van de brede school. In het basisonderwijs zijn openbare scholen vaker betrokken dan andere denominaties (OCW, 2003). De meeste brede scholen staan in achterstandswijken, maar ook in sociaal-economische sterke wijken en op het platteland komen steeds vaker brede scholen voor. De meeste brede scholen zijn basisscholen, maar ook in het voortgezet onderwijs zijn er inmiddels ruim 100. In het jaar 2002 waren er in totaal ongeveer 450 brede scholen.³¹ Kenmerkend voor de aanpak is de samenwerking tussen scholen en instellingen op andere gebieden, zoals welzijn, zorg, jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk, politie, cultuur en sport. Drie gemeenschappelijke doelstellingen kunnen worden aangewezen bij de verschillende brede scholen. Ten eerste is dat: de ontwikkelingskansen voor kinderen vergroten, een doorgaande ontwikkelingslijn realiseren en een sluitend netwerk rond de kinderen creëren. Alhoewel brede scholen steeds vaker voorkomen in sociaal-economisch sterke wijken, is de vergroting van de ontwikkelingskansen voor kinderen met name van belang voor kinderen uit minder kansrijke sociaal-economische milieus, zowel van autochtone als van allochtone afkomst. In de programmering van brede scholen voor basisonderwijs is de ontwikkeling van doorgaande educatieve lijnen, zeker in achterstandswijken, een veel voorkomend onderdeel. Daarnaast kan het aanbod gericht zijn op voorschoolse opvang voor 2- tot 4-jarigen, schoolmaatschappelijk werk, buitenschoolse opvang voor 4- tot 12-jarigen, een verlengde schooldag met o.a. sportieve en kunsteducatieve activiteiten, op vrijetijdsbesteding met een overwegend educatief karakter, op opvoedingsondersteuning en hoewel in mindere mate, op extra zorg. Bestrijding van onderwijsachterstanden is een expliciete doelstelling in 60% van de brede scholen. De relatie met onderwijsachterstanden lijkt wel voornamelijk gekoppeld aan de gedachte dat een brede opvoeding goed is voor de ontwikkeling van de kinderen en is niet zozeer gericht op leerprestaties en schoolloopbanen. Brede scholen in het voortgezet onderwijs concentreren hun aandacht vooral op de eerste twee leerjaren van het vmbo. De doelen richten zich vooral op veiligheid, sociale competentie en sociale participatie en voortijdig schoolverlaten. Educatieve en cognitieve doelen krijgen hier veel minder nadruk. Het brede schoolconcept in het voortgezet onderwijs lijkt daarmee nog iets minder direct te zijn verbonden met het achterstandenbeleid dan dat in het basisonderwijs (Kloprogge, 2003, p. 38–39).

De brede school is als ambitie opgenomen in het doorstartconvenant grotestedenbeleid. De resultaten die bij de doelgroep (kinderen en jongeren) worden nagestreefd zijn neergelegd in de te onderscheiden onderdelen van het rijksbeleid. De meest relevante intersectorale beleidskaders voor de bredeschoolontwikkeling zijn onder andere het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, het voortijdigschoolverlatenbeleid, het integratiebeleid (*Kansen krijgen, kansen pakken*), het lokaal

³⁰ TK 1999–2000, 27 020, nr. 14, p. 18.

³¹ www.minocw.nl/bredescholen

jeugdbeleid, het grotestedenbeleid, het veiligheidsbeleid, het kinderopvangbeleid en het sportbeleid (Verwey-Jonker Instituut).³²

De doelstelling- en doelgroep van de brede school is in de loop van de jaren breder geworden. De nadruk ligt in de opstartfase vooral op de ontwikkeling van kinderen uit achterstandssituaties. Door de toenemende populariteit van het concept neemt ook de variëteit in vormen van brede scholen toe. De Commissie dagindeling (2002) ziet in deze brede scholen een mogelijkheid om zogenoemde «dagarrangementen», bestaande uit school, kinderopvang en vrijetijdsbesteding, te ontwikkelen voor kinderen van werkende ouders. Volgens het jaarbericht 2003 zijn de overeenkomsten tussen brede scholen in achterstandswijken en in sociaal-economisch sterkere wijken groter dan de verschillen; dit geldt ook voor de programmering. Wel krijgen educatieve voorzieningen van kinderen van 0 tot 4 jaar meer accent in achterstandswijken. Ook het aanbod met betrekking tot opvoeding en zorg krijgt in achterstandswijken meer nadruk. Onderzoeken naar en evaluaties van brede scholen zijn schaars. Een rondgang langs het beperkte aantal onderzoeken leert dat de initiatief- en opstartfase van de brede scholen min of meer achter de rug is en dat er meer ruimte komt voor activiteiten voor leerlingen en ouders in plaats van rond de samenwerkingsverbanden van de diverse partners. Opmerkelijk is dat de participatie van allochtone kinderen en ouders en kinderen van éénoudergezinnen hoger is dan die van autochtone kinderen en ouders uit de twee-oudergezinnen (Kloprogge, 2003, p. 39) De beheersconstructie is één van de meest gecompliceerde vraagstukken rond de brede school. Verder blijkt uit een onderzoek naar brede scholen in Rotterdam dat de beoogde winst meer wordt gezocht op het niet-cognitieve dan op het cognitieve terrein. De brede school voegt daarmee wel iets toe aan het bestaande onderwijs, maar legt niet nadrukkelijk relaties met de klassieke doelen op het gebied van schoolloopbanen en prestaties. Onderzoek naar vensterscholen in Groningen bevestigt dit beeld. Verder komt uit dit onderzoek naar voren dat de doelen zouden moeten worden gespecificeerd en herzien, gebaseerd op wat de wijken of de specifieke doelgroepen nodig hebben en gebaseerd op de problemen die daadwerkelijk voorkomen in de betrokken wijken (Kruiter, 2002, Van Erp, Ledoux en Van der Veen, 2002). Echte duidelijke positieve effecten kunnen (nog) niet worden weergegeven.

Naast maatregelen in het kader van VVE (en brede school) worden in de nota *Aan de slag met onderwijskansen* maatregelen genoemd die zijn gericht op verkleining van taalachterstand, voorrang voor informatie- en communicatietechnologie, inrichting van leer-werktrajecten, doorstroom naar havo/vwo en begeleiding en opleiding van leraren en peuterspeelzaalleidsters.³³ Om deze maatregelen goed te kunnen uitvoeren, leggen de gemeenten en het Rijk in een convenant afspraken vast over de aanpak van de onderwijskansenscholen. De gemeenten moeten afspraken maken met de schoolbesturen over de verbetering van de leerprestaties op de scholen.

In de nota (p. 13) wordt verder gerept van «overtuigend interbestuurlijk management als noodzakelijke voorwaarde om te bereiken dat de schoolspecifieke aanpak vruchten afwerpt.» Daarom wordt een Bestuurlijk overleg onderwijskansen ingericht, waaraan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de verantwoordelijke wethouders van de vier grote gemeenten deelnemen. Om een goede coördinatie van de uitvoering van het kansenbeleid te bewerkstelligen, wordt verder een Taskforce Onderwijskansen ingesteld. Deze taskforce heeft de volgende taken: het coördineren van de uitvoering van de

³² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 101 e.v. en p. 305 e.v.

³³ TK 1999–2000, 27 020, nr. 14, p. 3–5.

afspraken die zijn vastgelegd in het convenant tussen Rijk en gemeenten, het uitwisselen van ervaringen met en signaleren van knelpunten in de uitvoering van het onderwijskansenplan, het voeren van overleg met de landelijke projectmanagers onderwijskansen primair en voortgezet onderwijs en het rapporteren aan het Bestuurlijk overleg onderwijskansen.

Decentralisatie van het onderwijs is een vrij moeizaam proces geweest, onder meer als gevolg van artikel 23. Hierin is vastgelegd dat het Rijk verantwoordelijk is voor de zorg voor onderwijs. Daarnaast is het feit dat de gemeente ook het schoolbestuur vormt van het openbaar onderwijs lastig, omdat hierdoor het risico van belangenverstrengeling bestaat (SCP, 1999). De verwachting dat de decentralisatie van het beleid een meer integrale beleidsvoering zou opleveren, lijkt volgens het SCP (1999) niet helemaal uit te komen. Er wordt veel overlegd tussen sectoren, beleids-terreinen en/of voorzieningen en er wordt informatie uitgewisseld. Het formuleren van gezamenlijke doelstellingen komt op onderdelen veelvuldig voor. In veel mindere mate gaan de gemeenten ertoe over om intersectoraal de financiële en personele middelen gebundeld in te zetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Het gebeurt wel, zoals in de vorm van het lokale jeugdbeleid, maar op kleine schaal. Voor een integraal beleid is een duidelijke regierol van de gemeente noodzakelijk. De overgang naar het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid heeft binnen de gemeente geleid tot grote activiteit op ambtelijk en bestuurlijk vlak. De gemeenten zijn in overleg getreden met de schoolbesturen, hebben hiervoor overlegorganen opgericht, bestuurlijke regelingen vastgesteld en werkgroepen ingeschakeld om tot een gemeentelijke onderwijsachterstandenplan te komen. Scholen hebben op basis van het gemeentelijke plan project- en activiteitenvoorstellen ingediend en van de gemeenten middelen gekregen voor de uitvoering. In vrijwel alle gemeenten zijn de middelen waarop de scholen in hun projectplannen aanspraak konden maken bij voorbaat naar rato van het aantal leerlingen uit de doelgroepen verdeeld. Over het algemeen heeft de introductie van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vooral de gemeenten en de schoolbesturen geraakt. Ook voor de schooldirecties is er het een en ander veranderd, maar dat de docenten op de scholen er veel van hebben gemerkt is volgens het SCP niet erg waarschijnlijk (SCP, 2001, p. 184–185). Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid biedt de gemeenten in principe de kans om in overleg met de scholen een eigen inhoudelijk stempel te drukken op de aanpak van onderwijsachterstand. Het zijn vooral de grote gemeenten en gemeenten met al een duidelijke historie op het gebied van achterstandsbestrijding die van deze mogelijkheid gebruikmaken. Meestal betekent dit dat de inhoudelijke profilering die gemeenten al hadden nog een extra accent heeft gekregen (SCP, 2001, p. 185). Ook Klopogge e.a. (2002, p. 11) herkennen deze trend. Ze merken op: «dat gemeenten hebben geprobeerd de wettelijk opgelegde taken uit te voeren en nauw aan te sluiten bij de doelstellingen van het landelijk beleidskader, zonder een al te grote breuk met de in hun gemeente gegroeide situatie te riskeren. (...) daardoor was er in de eerste GOA-periode nauwelijks sprake van ernstige conflicten tussen gemeenten en schoolbesturen. Maar een potentiële innovatie of resultaatgerichte aanpak kreeg zodoende in de meeste gemeenten geen voet aan de grond. De eerste goa-periode is in veel gemeenten gebruikt om procedureel en financieel orde op zaken te stellen – en dat is belangrijke winst, – maar leidde slechts in zeer beperkte mate tot inhoudelijke kwaliteitsverbetering.»

De auteurs stellen dat er door de invoering van het GOA feitelijk weinig is veranderd.

Ondertussen zijn de gemeenten druk bezig met de uitwerking van de nieuwe beleidsinitiatieven van de rijksoverheid: de uitbreiding van de voor- en voerschoolse educatie en het Onderwijskansenplan (SCP, 2001, p. 185). Over de uitwerking van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in de praktijk, komt tijdens de hoorzitting met de heer **Van Ruitenbeek** (directeur Marcanti College, Amsterdam) het volgende naar voren:

De Commissie: «Er is sprake van een gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, waar ook geldstromen aan gekoppeld zijn. Wat merkt u in de praktijk van dat GOA?»

De heer Van Ruitenbeek: «In de praktijk merk ik daarvan dat wij jaarlijks aanvragen doen om voor die gelden in aanmerking te komen. Hoe dat ingevuld moest worden, hing een beetje af van de speerpunten die de gemeenteraad op dat moment had. Het zijn prima extra voorzieningen die wij zonder meer goed kunnen gebruiken.»

De Commissie: «U zegt dat de voorwaarden die de gemeente daaraan koppelt, in die tijd een beetje verschillen. Welke voorwaarden worden er op dit moment aan gekoppeld en hoe gaat u daarmee om?»

De heer Van Ruitenbeek: «Op dit moment worden wij als school geacht om een analyse te maken van de situatie en om aan de hand van die analyse met verbeterplannen te komen; dat vind ik een goede zaak. Dit komt een beetje voort uit de succesvolle praktijk van de onderwijskansensubsidies. Zo voorkom je dat er sprake is van een soort hapsnap beleid, waarbij de ene keer hieraan geld wordt besteed en de andere keer daaraan. Het gaat erom dat je als school goed bekijkt hoe je in de praktijk werkt en waar de zwakke punten zitten en dat je uitgedaagd wordt om daar iets aan te doen. Daar wordt dan vervolgens geld aan verbonden. Elk jaar kun je kijken of de doelen gehaald worden en of de school inderdaad op die punten verbetert.»

Centrale vraag bij de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid is of de verschuiving van verantwoordelijkheden naar een steeds lager niveau de effectiviteit van het achterstandenbeleid ten goede komt. De heer **Van Kemenade** heeft hierover een duidelijke mening:

«We hebben vanwege de ideologie van de decentralisatie en de autonomie van scholen te weinig gedaan aan centrale sturing en facilitering op basis van afrekenbare prestaties. We hebben de scholen te veel uitsluitend hun eigen gang laten gaan.»

Gemeenten hebben met verschillende omstandigheden te maken, maar de aard van onderwijsachterstand is niet van die lokale verschillen afhankelijk. En het is dan ook de vraag of de oplossingen voor het verminderen van deze onderwijsachterstanden wel van gemeente tot gemeente of van school tot school verschillend zouden moeten zijn. Ondanks zijn aanvankelijke weerstand tegen decentralisatie zegt de heer **Van Kemenade**:

«Je moet bij onderwijs of sociaal-cultureel beleid niet het idee hebben dat je gemakkelijk centraal kunt aangeven wat er moet gebeuren. De variatie in mogelijkheden is zeer groot. De ene methode is niet heiliger dan de andere. Sommige methodes kunnen beter in de ene en andere methodes beter in de andere situatie worden toegepast.»

Toch wordt in het beleid «steeds meer gekapitaliseerd op diversiteit». Volgens het SCP kan een te sterke accentuering van de autonomie van de

scholen een «sta-in-de-weg» worden voor een effectief onderwijsachterstandenbeleid (Tesser en Veenman, 1997, p. 184–185; SCP, 2001, p. 186). Opvallend bij de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid is dat de politieke argumenten, die over het algemeen bij decentralisatie gebruikt worden, ontbreken. Met name bij besluiten die specifieke doelgroepen raken, wordt vaak als positief punt van decentralisatie genoemd dat direct betrokkenen invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Aan dit punt wordt bij de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid geen aandacht geschonken (Karsten, 2003, p. 122).

Een zwak punt in het GOA-beleid is de evaluatie en verantwoording van het gemeentelijke beleid. Het is de vraag of gemeenten in 2006 kunnen laten zien hoe zij beleid hebben gevoerd en in hoeverre dat resultaat heeft opgeleverd. De in de wet opgelegde verplichting om het beleid te monitoren levert te veel technische en organisatorische problemen op in gemeenten en de opzet van een bredere evaluatie van het beleid vindt op kleine schaal plaats. Hoewel evaluatie en verantwoording, vanwege de technische complicaties en de hiermee gemoeide kosten, voor gemeenten en voor scholen lastige onderwerpen zijn, is het voor het beleid niet goed als hierin al te grote lancunes komen. Dit heeft alles te maken met de besturingsfilosofie van het GOA. Hierbij formuleert de landelijke overheid doelen en stelt budgetten beschikbaar. De gemeenten spitsen in samenwerking met de scholen deze doelen toe op hun concrete situatie en voeren activiteiten uit om deze doelen te bereiken. Vervolgens wordt in de verantwoording aangegeven in hoeverre de doelen zijn bereikt en hoe de budgetten zijn ingezet. Deze verantwoording kan weer worden gebruikt om het beleid in de toekomst te verbeteren en toe te spitsen. Het ontbreken van een van drie pijlers van het besturingskader zal de geloofwaardigheid van het beleid niet ten goede komen (Kloprogge, 2003, p. 28). Over deze verantwoordelijkheidstoedeling komt tijdens het gesprek met de heer **Kloprogge** het volgende naar voren.

De **Commissie**: «U schetst dat er nogal wat verschillen zijn tussen de gemeenten. Is naar uw smaak voldoende duidelijk, wie er uiteindelijk verantwoordelijk is voor een goede gang van zaken bij het onderwijsbeleid, met name op het terrein van de integratie?»

De heer **Kloprogge**: «Nee, dat is niet voldoende duidelijk. Het onderwijsbeleid heeft vanaf 1986 twee lijnen ingezet. De ene is die van decentralisatie, dus het overdragen van een deel van de taken aan de gemeente, en de andere heet de deregulering, wat betekent dat je meer autonomie aan de scholen toekent. (...) Er zit een stukje onduidelijkheid tussen wat de verantwoordelijkheid van de gemeente is, en wat de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen is, en hoe je meer in detail met elkaar omgaat over een aantal zaken. (...) Op dit moment is niet duidelijk of een gemeente ook een verantwoordelijkheid heeft voor het onderwijs in die gemeente. Als een aantal ouders bij de wethouder aanklopt vanwege problemen met de kwaliteit van het onderwijs op een bepaalde school, ligt daar dan een taak voor de gemeente, of is dat een zaak tussen het ministerie en de schoolbesturen? Ik kan die vraag niet beantwoorden, maar er moet wel op antwoord op komen, om lokaal onderwijsbeleid een duidelijk gezicht te geven.»

Het nieuwe Landelijke beleidskader GOA 2002–2006 is verder aangescherpt, waarbij voor het eerst is gestreefd naar kwantificeerbare doelstellingen. De aanscherping van het nieuwe landelijke beleidskader is voornamelijk het gevolg van de discussie in de Tweede Kamer over het trage integratieproces van etnische minderheden en het uiterst kritische rapport van de Algemene Rekenkamer over de bestrijding van onderwijsachterstanden (Karsten, 2003, p. 129–130).

Volgens het rapport *Aanpak Onderwijsachterstanden* van de Algemene Rekenkamer dat in 2001 verschijnt, zijn in de ruim 20 jaar dat een onderwijsachterstandenbeleid, in welke vorm dan ook, is gevoerd geen blijvende resultaten geboekt. De onderwijsachterstanden zijn niet merkbaar verminderd. Ook uit de gesprekken zijn geluiden te horen over de beperkte meetbaarheid van de effectiviteit van onderwijsbeleid, mevrouw **Netelenbos** vertelt:

«Het onderwijs werkt niet zo dat als je een kwartje in een kind stopt, er een kwartje uitkomt. Ik weet als sociaal-democraat dat je zelden een kwartje wordt als je als een dubbeltje geboren bent. Het is dan ook fantastisch als een kind wel een kwartje wordt. Daar moet je trots op zijn. Gelukkig worden sommige dubbeltjes ook kwartjes, maar daarvoor moet je wel heel hard werken.»

Ook de heer **Van Kemenade** gaat in op de moeilijk vast te stellen oorzakelijke effecten:

«De effecten van bepaalde beleidsmaatregelen in de praktijk zijn altijd buitengewoon moeilijk oorzakelijk vast te stellen, omdat daarbij een zeer groot aantal variabelen en factoren een rol speelt. De onderwijsloopbaan en het onderwijssucces zijn afhankelijk van binnen- en buitenschoolse factoren. Bovendien duurt het lang voordat de effecten hiervan tot uitdrukking komen. Het effect is in het algemeen moeilijk oorzakelijk vast te stellen.»

De Algemene Rekenkamer beveelt, evenals de commissie-Van Kemenade ruim negen jaar eerder, aan om de doelen van het onderwijsachterstandsbeleid beter meetbaar te maken. Verder zou volgens de Algemene Rekenkamer de samenhang tussen dit onderwijsachterstandenbeleid en andere beleidsoperaties beter in kaart gebracht moeten worden. Hierdoor kan overlap zichtbaar worden en kunnen maatregelen ter vermindering daarvan worden genomen. De Algemene Rekenkamer constateert verder dat het eigen toezicht van het ministerie van OC&W nu niet voldoende informatie oplevert over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit wordt volgens de Algemene Rekenkamer veroorzaakt door het ontbreken van een goede monitor en door een passieve informatieplicht van gemeenten en scholen.

Uit een analyse van het CPB over de preventie van onderwijsachterstanden blijkt dat het grootste deel van de middelen wordt uitgegeven aan de zogenoemde gewichtenregeling. In dit kader zijn de meeste middelen bestemd voor 1.25-leerlingen (16% van alle leerlingen in 1999–2000) en 1.9-leerlingen (12,8% van alle leerlingen in 1999–2000). Het voortgezet onderwijs krijgt relatief gezien veel minder middelen. De CuMi-gelden zijn alleen bestemd voor allochtone leerlingen in het onderwijs. Daarbij gaat het om 8,8% van alle leerlingen in 1999–2000. De laatste jaren wordt substantieel meer uitgegeven aan voor- en vroegschoolse educatie. Deze uitgaven nemen recent sterk toe. In 2001 wordt hieraan meer uitgegeven dan het totaal aan de CuMi-gelden in het voortgezet onderwijs. Over de besteding van de middelen uit de gewichtenregeling in het basisonderwijs zijn volgens het CPB geen directe rapportages beschikbaar. Wel geeft driekwart van de directeuren aan dat deze middelen ofwel geheel aan klassenverkleining, ofwel deels aan klassenverkleining en deels aan specifieke activiteiten worden uitgegeven. Volgens het CPB wordt dit antwoordpatroon gevonden in de drie tot dusver uitgevoerde golven van het PRIMA-onderzoek in 1994/95, 1996/97 en 19 998/99 (CPB, 2002, p. 49).

Volgens het CPB ligt het zwaartepunt van de inzet van middelen voor bestrijding van onderwijsachterstanden bij het basisonderwijs. De belangrijkste interventie bij de besteding van de middelen is het verkleinen van de klassen. Deze klassenverkleining komt voor naast de algemene klassenverkleining in het onderwijs. Vanaf augustus 1997 ontvangen scholen extra geld om de groepen te verkleinen en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.³⁴ Volgens het CPB is het effect van het verkleinen van groeps grootte een controversieel onderwerp. Tot dusver is er een grootschalig experiment uitgevoerd, het Tennessee Star-project, waaruit blijkt dat klassenverkleining positieve effecten heeft en dat deze positieve effecten voor kinderen met een onderwijsachterstand het grootst zijn. In het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid heeft volgens het CPB lange tijd de nadruk gelegen op klassenverkleining; naar het oordeel van het bureau een relatief dure interventie die ook nog de huidige schaarste aan onderwijspersoneel vergroot.

Uit de *rapportage Minderheden* van 2001 wordt duidelijk dat scholen extra formatie naar aanleiding van de gewichtenregeling niet meer exclusief inzetten voor klassenverkleining, wat door de recente Rapportage minderheden 2003 wordt bevestigd. Ook in de praktijk komt dit beeld naar voren. De heer **Vierboom** zegt over de gewichtenregeling:

«Ik weet niet meer precies wanneer de gewichtenregeling is ingegaan maar in eerste instantie werden die middelen voornamelijk ingezet om de klassen te verkleinen en om extra hulp te bieden aan leerlingen met zeer grote taalachterstanden of specifieke taalproblemen. In eerste instantie was die inzet wat ongericht. Kijk ik naar de huidige situatie, dan kan de conclusie zijn dat het nu veel gericht gebeurt. Vanaf het moment waarop op scholen meer visie is ontwikkeld op de wijze waarop met deze achterstanden en problemen moet worden omgegaan, is duidelijker geworden wat hiervoor nodig is.»

Hoe groter het percentage achterstandsleerlingen op een school, hoe vaker de extra formatie wordt ingezet voor klassenverkleining in combinatie met speciale activiteiten voor minderheden. Dit zijn dan activiteiten als taalstimulering en Nederlands als tweede taal (NT2). Ook is er vaker sprake van een dubbele bezetting voor in de lees-, taal- en rekenlessen en van het inzetten van extra leermiddelen voor leerlingen uit achterstandsgroepen. Scholen met weinig achterstandsleerlingen zetten de middelen minder in voor de bestrijding van achterstanden en besteden vooral aandacht aan extra zorg, bijvoorbeeld in het kader van het «Samen weer naar school» -beleid. Verder wordt in de Rapportage minderheden uit 2001 aangegeven dat in een situatie waarin een leraar wordt ondersteund door een andere leraar of onderwijsassistent het handelen van de leraar beter wordt afgestemd op de verschillen in onderwijsbehoeften van de leerlingen in de klas. Ook een recent rapport van de Inspectie van het onderwijs (2003) concludeert dat het aantal leerkrachten en/of onderwijs-ondersteunend personeel de kwaliteit van het onderwijs in de klas vergroot.

Uit de evaluatie van de eerste GOA-periode komt de specifieke situatie van autochtone achterstandsleerlingen (1.25-leerlingen) naar voren. De omvang van deze groep is de laatste jaren sterk verminderd; in 1991 is het percentage autochtone achterstandsleerlingen 34 en nu bedraagt dit 16. Dit komt enerzijds door het stijgende opleidingsniveau van de bevolking en anderzijds door de aanscherping van de criteria naar aanleiding van het advies van de commissie-Van Kemenade in 1992. Een groot deel van deze leerlingen woont op het platteland, vooral in de drie Noordelijke

³⁴ www.minocw.nl/groepsgrootte/factsheet.html

provincies en Zeeland, waar veel basisscholen meer dan 50% 1.25-leerlingen hebben. Deze kinderen blijven vooral achter op begrijpend lezen en woordenschat. Een belangrijke oorzaak ligt bij het geringe ambitieniveau van zowel de ouders als de leerkrachten. Bij het kiezen van een school voor voortgezet onderwijs wordt vooral veilig gekozen. De structuur van de werkgelegenheid met weinig werk voor hoogopgeleiden is ook een belangrijke verklaring voor de geringe ambitie. Door de drempel in de gewichtenregeling ontvangen de meeste scholen in de Noordelijke provincies maar heel weinig faciliteiten. Voor 40% van de 1.25-leerlingen wordt geen formatie aan de basisscholen toegekend. Over de 1.25-problematiek in de steden is minder bekend. Door selectieve migratie uit de steden is sprake van een relatieve oververtegenwoordiging van hoog opgeleiden en zeer laag opgeleiden, zowel allochtoon als autochtoon. De 1.25 kinderen zijn vaak kinderen van mensen die zich maatschappelijk niet hebben weten op te werken en weinig geloof hebben in de mogelijkheid voor hun kinderen om dat wel te doen. Kinderen krijgen over het algemeen weinig stimulans om op school hun best te doen. De samenstelling van de groep 1.25-leerlingen vergeleken met de 1.9-leerlingen leidt vaak tot de conclusie dat het potentieel onder de 1.9-leerlingen aanzienlijk hoger is. Volgens Rutten kan bij de 1.25-scholen een gevoel van miskenning ontstaan omdat de grote groep allochtone leerlingen het beeld van het achterstandenbeleid sterk bepaalt (Rutten, 2003). Over de positie van de autochtone achterstandsléerling zegt mevrouw **Ledoux** het volgende.

«Dit (het feit dat allochtone leerlingen meer leerwinst boeken dan autochtone leerlingen, red.) zegt overigens ook wel iets over de groep autochtone kinderen uit een laag sociaal milieu; daar beginnen de achterstanden in het onderwijs wel erg hardnekkig te worden, ze zijn blijkbaar moeilijk te beïnvloeden.»

In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer somt minister Verhoeven van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Landbouw, Natuur en Visserij de beleidsvoornemens op in het kader van onderwijsachterstandenbeleid. De herijking is volgens de bewindslieden het gevolg van de toestand van 's-Rijks kas en de huidige financieel-economische situatie (p.1). De doelen, taken en verantwoordelijkheden van scholen, gemeenten en Rijk in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid worden in het licht van de voornemens uit het Hoofdlijnenakkoord geherdefinieerd. De verantwoordelijkheid voor het bestrijden van onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs komt hoofdzakelijk bij de scholen te liggen. Zij ontvangen middelen hiervoor rechtstreeks, zonder tussenkomst van gemeenten. De administratieve belasting van de scholen wordt verminderd. De eis om tot een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan te komen en tot vaststelling door de gemeenteraad in het op overeenstemming gericht overleg wordt losgelaten. Wel wordt van de scholen verwacht dat ze oog houden voor de (invloeden van de) omgeving van de school en het samenwerken met andere scholen, instellingen en de gemeente.

Gemeenten hebben een meerwaarde waar het gaat om boven- en buitenschoolse voorzieningen en afstemming van de werkzaamheden van deze voorzieningen met de scholen en omgekeerd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de wettelijke taken op het terrein van openbaar onderwijs, leerplicht en de Regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) en voor veiligheid, onderwijshuisvesting (het beleidsvoornemen bestaat om per 1 januari 2005 het groot onderhoud te decentraliseren naar de

scholen), eerste opvang onderwijs aan nieuwkomers (in primair en voortgezet onderwijs) en leerlingenvervoer. Het ingezette beleid ten aanzien van VVE zal worden voortgezet. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor vroegsignalering en voorschoolse voorzieningen en voor de doorgaande lijn met het basisonderwijs. Daarom blijft VVE een gemeentelijke verantwoordelijkheid en zullen gemeenten ook in de toekomst middelen ontvangen om achterstandskinderen te laten deelnemen aan VVE-programma's. Daarnaast krijgen gemeenten verantwoordelijkheid in het lokaal organiseren van een schakelfunctie (waaronder schakelklassen) in aanvulling op de schakelactiviteiten van scholen voor primair onderwijs. Scholen blijven in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het schakelen³⁵, maar als de problemen met de omgeving te maken hebben, dan komt de gemeente in beeld.

5.4 Capita Selecta

In deze paragraaf wordt aan een aantal thema's binnen het onderwijs(beleid) afzonderlijk aandacht geschonken. Het gaat om thema's die ofwel door de gehele periode van het onderwijsachterstandenbeleid een rol hebben gespeeld en specifiek zijn gericht op leerlingen uit de minderheden (OET(C)/OALT, ICO en NT2), ofwel specifiek raken aan de integratieproblematiek (onderwijssegregatie) ofwel in het algemeen cruciaal zijn in het onderwijsachterstandenbeleid, meer in het bijzonder voor leerlingen uit de etnische minderheden (overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs en voortijdige schooluitval). Ten slotte wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de vraag of het onderwijsachterstandenbeleid effectief is geweest, waarbij de gehoorde van de openbare gesprekken aan het woord worden gelaten.

5.4.1 Overgang van primair naar voortgezet onderwijs

De overgang van primair naar voortgezet onderwijs is voor alle leerlingen een belangrijke stap in de onderwijsloopbaan en bepaalt mede welk eindniveau de leerlingen zullen bereiken. Het Landelijk beleidskader gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA) 2002–2006 formuleert als een van de prioriteiten, het ondersteunen van de schoolloopbaan. De aansluiting van primair onderwijs op voortgezet onderwijs sluit hierbij aan. Het landelijk beleidskader formuleert een aantal suggesties om de ondersteuning van de schoolloopbaan te verbeteren: leerlingen, zowel binnen als buiten de school, ondersteunen bij het doorlopen van hun schoolloopbaan; mentoren inzetten; huiswerkbegeleiding; extra (taal)begeleiding voor leerlingen in het havo en het vwo; oudercontactpersonen inschakelen; extra taalondersteuning aan leerlingen en hun ouders; extra aandacht voor de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs en beter op elkaar laten aansluiten van onderwijstypen.

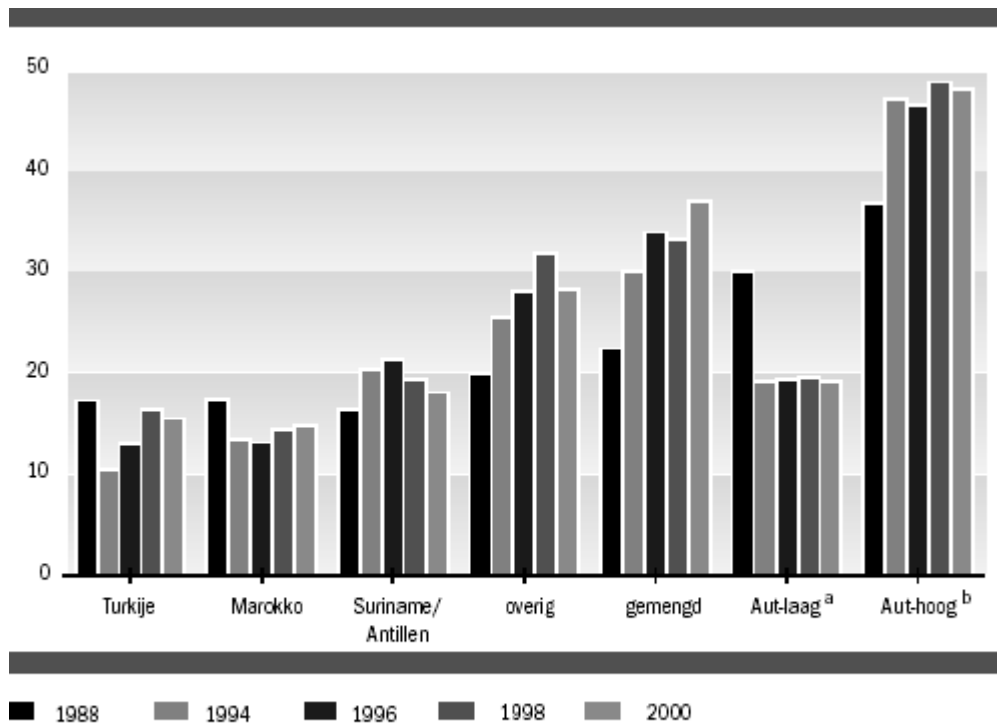
Adviezen

Bij de keuze voor een bepaald schooltype is zowel de score van de Cito-eindtoets als het advies van de directeur van de basisschool van belang. Dit advies is niet alleen gebaseerd op de prestaties van de leerling op de eindtoets, maar houdt ook rekening met de mogelijkheden, inzet en motivatie van de betreffende leerling.

De volgende figuur geeft een overzicht van de adviezen voor havo, havo/vwo en vwo. Gezien de ontwikkelingen in het vmbo is er veel veranderd in mogelijke schoolkeuzen, vergelijking door de tijd wordt dan lastig. Vandaar dat in onderstaand figuur ervoor is gekozen om de hogere schooladviezen te bekijken.

³⁵ Schakelen houdt in dat leerlingen die dat nodig hebben tijdelijk extra ondersteuning krijgen, zodat zij daarna weer kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs.

Figuur 5.4 havo+-adviezen naar etnische groepen schooljaar 1988–2000 (in procenten)^c



Beide ouders hebben ten hoogste een lbo opleiding voltooid (de 1.25 leerlingen).
 Een van beide ouders heeft tenminste een mavo opleiding voltooid (de 1.0 leerlingen).
 Vanwege de kleine aantallen Antilliaanse leerlingen zijn deze hier samengevoegd met de Surinaamse leerlingen.

Bron: SCP (2003), p. 88

Op grond van verbetering in de prestaties op de Cito-eindtoets (zie paragraaf 5.2.2) zouden ook de adviezen de afgelopen jaren steeds hoger moeten zijn geworden. Tussen 1994 en 2000 is dit inderdaad het geval. Dit geldt in ieder geval voor de leerlingen van Turkse, Marokkaanse en gemengde herkomst. Binnen de groepen Surinaamse, Antilliaanse en overige allochtone leerlingen zijn de aandelen havo+-adviezen, na een aanvankelijke stijging tussen 1998 en 2000, echter weer gedaald.

De overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs

In de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs zijn drie mogelijke knelpunten te onderscheiden: a) plaatsing van leerlingen in de geschikte schooltypen en brugklassen; b) informatievoorziening tussen de basisschool en de school voor voortgezet onderwijs en overdracht van leerlinggegevens en c) programmatische en didactische afstemming tussen primair en voortgezet onderwijs (De Wit, 1998).

Ad. a Het relatief hoge aandeel havo+-adviezen in 1988 voor Turkse, Marokkaanse en ook voor autochtone achterstandsl leerlingen is volgens het SCP «wel merkwaardig». Uit diverse onderzoeken blijkt dat allochtone leerlingen bij gelijke prestaties soms hogere adviezen krijgen van de basisschool dan autochtone leerlingen (SCP, 2003). Een verklaring voor deze hogere adviezen kan zijn dat leerkrachten bij het advies rekening houden met de taalachterstand van allochtone leerlingen en zich wat minder baseren op bijvoorbeeld Cito-uitslagen (Mulder en Suhre, 1995). In het algemeen is sprake van een zogenoemde «adviesinflatie». Door de

slechte naam dat het vbo bij ouders heeft en bij gebrek aan informatie over het verschil tussen vbo en mavo, en later over het vmbo voelen basisscholen zich weleens onder druk gezet om hoger te adviseren. Kwantitatieve gegevens laten zien dat sinds de invoering van het vmbo de beroepsgerichte adviezen zijn afgenomen ten gunste van de vbo/mavo adviezen. Ook het aantal mavo-adviezen is gedaald, terwijl het aantal havo-adviezen sterk is toegenomen. In de Cito-uitslagen zou dit terug te zien moeten zijn in de vorm van gemiddeld hogere uitslagen. Dit is niet het geval, vandaar de benaming «adviesinflatie» (Van der Werf en Kuyper, 2002). Overigens wijken ouders van allochtone leerlingen vaker af van het advies van de basisschool dan ouders van autochtone leerlingen. Uit verschillende onderzoeken blijken zowel positieve als negatieve effecten van overadvisering. De hogere adviezen aan allochtone leerlingen werken nadelig voor de betreffende leerlingen, omdat deze leerlingen al met een prestatie-achterstand in het voortgezet onderwijs beginnen (Tesser en Iedema, 2001). Volgens Mulder en Suhre (1995) moet een aanzienlijk deel van de allochtone leerlingen die naar een hoger schooltype gaan dan is geadviseerd alsnog overstappen naar een lager schooltype. De niet-overstappers blijven zitten of presteren minder goed. De heer **Soetman** zegt hierover:

«Als ik zie wat het systeem die leerlingen brengt, komen de leerlingen goed terecht op hun niveau, want daar moet je naar kijken. Af en toe maken wij met ons allen de fout dat wij iedere keer op de top willen spelen, met heel veel uitval als gevolg. Mensen kiezen toch altijd voor het hoogste en als dat na twee jaar niet lukt, haken zij af en komen zij alsnog weer bij ons binnen. In het vmbo zit je dus wel op het gemiddelde. Ik denk dat de leerlingen het wel aankunnen.»

Uit recent onderzoek blijkt dat het percentage Turkse en Marokkaanse jongeren dat afstroomt niet of nauwelijks afwijkt van het percentage onder autochtone scholieren. De percentages zijn: autochtonen 24, Turken 20, Marokkanen 23. Bij de Surinaamse jongeren is de afstroom zelfs geringer dan bij de autochtone jongeren (15%).

In de *Rapportage Minderheden 2001* is gebleken dat de afstemming tussen prestaties en adviezen in de loop van de tijd aanzienlijk is verbeterd. Terwijl in 1988 het verband tussen prestaties en advies geheel zoek is, is in de periode 1994–1998 de overadvisering van allochtone leerlingen substantieel verminderd. Toch is er dan nog steeds sprake van overadvisering, net als in het schooljaar 2000/2001.

Leerlingen van allochtone herkomst krijgen bij een gegeven prestatie-niveau niet alleen een hoger advies, dit relatief hoge advies wordt vervolgens ook opgevolgd bij de definitieve selectie van leerlingen (SCP, 2003). Deze overadvisering kan dus ook positief uitpakken, omdat sommige leerlingen juist verder komen dan wanneer zij een lager schooltype zouden hebben gevolgd. Veel allochtone leerlingen weten de hogere schooladviezen in de praktijk waar te maken (SCP, 2003). De plaatsing van leerlingen in het geschikte schooltype hangt ook af van de ondersteuning van de ouders door de basisschool, de schoolkeuze van de leerling zelf en het toelatingsbeleid van de scholen voor voortgezet onderwijs (Hoogeveen en Vaessen, 2003).

Volgens het SCP (2003) zijn de hoge adviezen die de basisschool afgeven, niet het «hele verhaal» achter de relatief hoge onderwijsniveaus van allochtone leerlingen. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben twee jaar de tijd om zich een beeld van de capaciteiten van de leerlingen te vormen. Kennelijk pakt het oordeel dat de scholen na twee jaar vellen voor allochtone leerlingen anders uit dan voor autochtone. Ook zonder

dat het advies van de basisschool daartoe aanleiding geeft, lijken scholen voor voortgezet onderwijs milder te oordelen over allochtone leerlingen en hun vaker het voordeel van de twijfel te gunnen. Dit leidt ertoe dat allochtone leerlingen vervolgens binnen een bepaalde schoolsoort gemiddeld genomen zwakker presteren dan autochtone leerlingen. Het SCP stelt dat in het voortgezet onderwijs eenzelfde mechanisme als in het basisonderwijs verantwoordelijk is voor de relatief hoge adviezen aan allochtone leerlingen. Daar speelt waarschijnlijk een rol het feit dat taalprestaties van allochtone leerlingen minder worden gewogen in het advies (Tesser en Iedema, 2001). Een geringe taalvaardigheid wordt allochtone leerlingen minder aangerekend dan autochtone leerlingen. Het lijkt erop dat iets dergelijks zich ook voordoet in het voortgezet onderwijs, met als resultaat dat allochtone leerlingen bij eenzelfde prestatieniveau eerder tot een hogere schoolsoort worden toegelaten (SCP, 2003, p. 120). De gemeente kan bijdragen aan het voorkomen van te hoge advisering door via het OGGO het schoolkeuzeprocess richting te geven, bijvoorbeeld door het centraliseren van het aannamebeleid van scholen voor voortgezet onderwijs door normen van de Citoscores voor toelaatbaarheid tot de verschillende schooltypen centraal vast te stellen. Ook kan de gemeente een databestand opzetten waarin leerlinggegevens over instroom en verdere loopbaan worden bijgehouden die worden teruggekoppeld naar de basisschool (Van Tilborg en Van Es, 2001).

ad. b. Scholen voor het voortgezet onderwijs overleggen met een kwart tot de helft van de toeleverende basisscholen, met name over het onderwijsaanbod en de leerprestaties. De mate waarin een school voor voortgezet onderwijs overleg voert met basisscholen over het maken van huiswerk blijkt positief samen te hangen met schoolprestaties in het eerste jaar. Hoe meer overleg, des te hoger de prestaties van de leerlingen (Mulder en Suhre, 1995). Ook de gemeente kan een rol vervullen bij de informatie-overdracht, namelijk door het opzetten van een databestand en door zorg te dragen voor terugkoppeling van leerlinggegevens (Hoogeveen en Vaessen, 2003).

Ad. c. De programmatische en didactische afstemming tussen het primair en voortgezet onderwijs blijkt ook van belang te zijn. Voor veel leerlingen is de overgang naar het voortgezet onderwijs problematisch als het onderwijs qua didactiek of lesinhoud niet aansluit (De Wit, 1998). Een van de grootste knelpunten bij de overgang naar het voortgezet onderwijs blijkt het maken van huiswerk te zijn. De meeste scholen bieden leerlingen in de eerste en tweede klas huiswerkondersteuning. Naarmate er meer allochtone leerlingen op school zijn, wordt er meer aan huiswerkondersteuning gedaan. Verder blijkt de taalachterstand waarmee allochtone leerlingen vaak kampen een knelpunt te zijn in de overgang naar het voortgezet onderwijs. Oplossingen voor de inhoudelijke aansluitingsproblemen, met name op het gebied van taal, kunnen worden gezocht in het instellen van onderwijskundige teams binnen het voortgezet onderwijs. Een dergelijk team houdt de voortgang van de leerlingen in de gaten en werkt vanuit een gemeenschappelijk didactisch concept over hoe leerlingen zich ontwikkelen, zowel in het algemeen als op taalgebied (Cox, 2002). Momenteel wordt in Nederland op kleine schaal gewerkt met zogenoemde kerndocenteams, waardoor leerlingen in het eerste jaar te maken krijgen met een klein aantal vaste docenten. Ook het werken met leerlingdossiers kan de doorlopende leerlijn bevorderen. De heer **Soetman** legt uit hoe zijn systeem van een kerndocenteam werkt:

«Wij hebben het systeem op school zo veranderd dat er minder mensen voor de klas staan. De basisvorming wordt gegeven door één docent. De ouders hebben dus één

aanspreekpunt, de kinderen hebben één aanspreekpunt en hebben ook praktisch geen wisselmomenten meer. De contacten met de leerlingen en de docenten zijn heel intens. Mensen vallen meteen op en er wordt meteen een goed systeem op gezet. Op veel scholen voor voortgezet onderwijs lopen de leerlingen door tot de Kerst en hebben dan misschien wel tien leraren gehad. Iedereen doet het op zijn eigen manier. Met alle respect, maar een leraar geschiedenis doet het anders dan een leraar Engels of Nederlands. Wij hebben dus gezegd dat het anders moest. Wij hebben dat nu tot en met de tweede klas doorgevoerd.»

De rol van de gemeente

De belangen van het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, ouders en leerlingen komen niet altijd overeen. De gemeente kan hierbij een rol vervullen door de regie te voeren over een goede aansluiting tussen het primair en het voortgezet onderwijs. Uit een onderzoek van Sardes (1999) naar de activiteiten die gemeenten uitvoeren in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid van 1998 tot 2002 komt naar voren dat tweederde van de onderzochte gemeenten geen aandacht besteed aan de doelstelling van het Landelijk beleidskader: «evenredige deelname van de doelgroep leerlingen aan het onderwijs.» Uit een analyse van de GOA-plannen van het SCO-Kohnstamm Instituut (2003) voor de tweede periode (2002–2006) komt naar voren dat bij meer dan de helft van de gemeenten waarvan de plannen zijn geanalyseerd (111 in totaal) de prioriteit van het beleid ligt op het terrein van voor- en voerschoolse educatie. Nog geen 3% van de gemeenten geeft aan dat de prioriteit ligt bij het ondersteunen van de schoolloopbaan. De gemeenten die maatregelen van plan zijn te nemen of hebben genomen om de aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs te verbeteren, noemen onder andere de volgende maatregelen: bevorderen van structurele samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs, bevordering van de doorlopende leerlijn, bijvoorbeeld door invoering van leerlingdossiers, uitwisseling docenten primair en voortgezet onderwijs, invoering kerndocentteams. Meestal willen gemeenten gestalte geven aan de voornemens door bijvoorbeeld het instellen van een gemeentelijke werkgroep of het opstarten van een netwerk (vgl. Hoogeveen en Vaessen, 2003).

Uit een quick scan³⁶ van Sardes naar de maatregelen om een betere aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs te bevorderen, blijkt dat de meeste aandacht uitgaat naar maatregelen die te maken hebben met leerlingbegeleiding en een zorgsysteem. Binnen deze categorie zijn gemeenten vooral bezig met de overdracht van leerlinggegevens en het invoeren van leerlingdossiers. Ook allerlei maatregelen die het verbeteren van de overgangprocedure betreffen, staan sterk in de belangstelling. Binnen deze categorie krijgen de toelatingsprocedures de meeste aandacht. Bijna de helft van de gemeenten heeft aangegeven beleid te voeren op het gebied van de inhoudelijke aansluiting, een onderwerp dat in vergelijking met de twee bovengenoemde thema's aanzienlijk minder aandacht krijgt. Hierbij valt het op dat het uitwisselen van docenten en materialen en het afstemmen van didactiek en methodiek nauwelijks voorkomen (Hoogeveen en Vaessen, 2003, p. 24). Hoewel aan de uitwisseling van docenten blijkbaar niet veel aandacht wordt besteed, blijkt dit wel wenselijk te zijn. De heer **Soetman** zegt over deze uitwisseling:

«Wij zouden ook wel eens iets willen uitwisselen met de basisscholen. Vanaf het moment dat de Cito-toets in januari is gedaan tot en met de zomervakantie zou je personeel kunnen uitwisselen, zodat iemand van ons op de basisschool komt werken en andersom.»

³⁶ Van de 365 aangeschreven gemeenten hebben 218 gemeenten meegedaan aan het onderzoek. Bijna tweederde (141) van de reagerende gemeenten geeft aan geen maatregelen te nemen op het gebied van de aansluiting tussen het primair en het voortgezet onderwijs en ook niet van plan te zijn dat op korte termijn te doen. Hieronder bevindt zich een groot deel van de gemeenten die geen school voor voortgezet onderwijs binnen de gemeentegrenzen hebben. Er zijn 77 gemeenten die in meerdere of mindere mate aandacht besteden aan de aansluiting tussen het primair en het voortgezet onderwijs (Hoogeveen en Vaessen, 2003, p. 22).

Dan krijgen zij een beetje een idee wat de klanten verwachten. Ik denk dat het voor de leerlingen ook aantrekkelijk zou zijn. In de laatste zes maanden van zo'n periode van zes, zeven jaar op een school is het leuk een keer andere mensen te ontmoeten. Dit idee willen wij in Delfshaven invoeren. Ik hoop dat het binnen vijf jaar gerealiseerd is, want ik denk dat dan de uitval ook zou verminderen. Het zou verder zorgen voor minder schoolwisselingen. Vlak voor de zomervakantie is het nu shopping time Rotterdam, want dan gaan heel veel leerlingen van de ene school naar de andere school.»

De aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs is voor alle leerlingen een cruciaal moment in hun schoolloopbaan. Voor kinderen met een zwakke onderwijsposities of taalachterstand kan deze aansluiting problematisch zijn. Het verzorgen van een adequate aansluiting tussen de beide vormen van onderwijs kan wellicht een lager percentage voortijdig schoolverlaten opleveren. Aangezien de belangen van het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, de ouders en de leerlingen niet altijd op elkaar aansluiten kan een gemeentelijke regierol een adequate aansluiting bevorderen en een beter zicht geven op de schoolloopbanen van de leerlingen.

Veelal ligt bij de gemeenten prioriteit bij het voor- en vroegschoolse educatie in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een groot aantal gemeenten geeft aan geen maatregelen te nemen in het kader van de aansluiting van primair op voortgezet onderwijs en dat ook niet van plan te zijn. Hierbij moet wel worden aangetekend dat een groot deel van deze gemeenten geen voortgezet onderwijs binnen de gemeentegrenzen heeft. Echter, het landelijke beleidskader geeft ook als één van zijn doelstellingen de «ondersteuning van schoolloopbanen» aan. Inhoudelijk zal deze aansluiting vaak een zaak zijn van zowel primair als voortgezet onderwijs. Een regierol voor een gemeente met scholen voor voortgezet onderwijs binnen de eigen gemeentegrenzen kan bijdragen aan verbetering van de algehele aansluiting van het primair onderwijs op het voortgezet onderwijs én aan een betere informatievoorziening (Hoogeveen en Vaessen, 2003).

5.4.2 Voortijdig Schoolverlaten

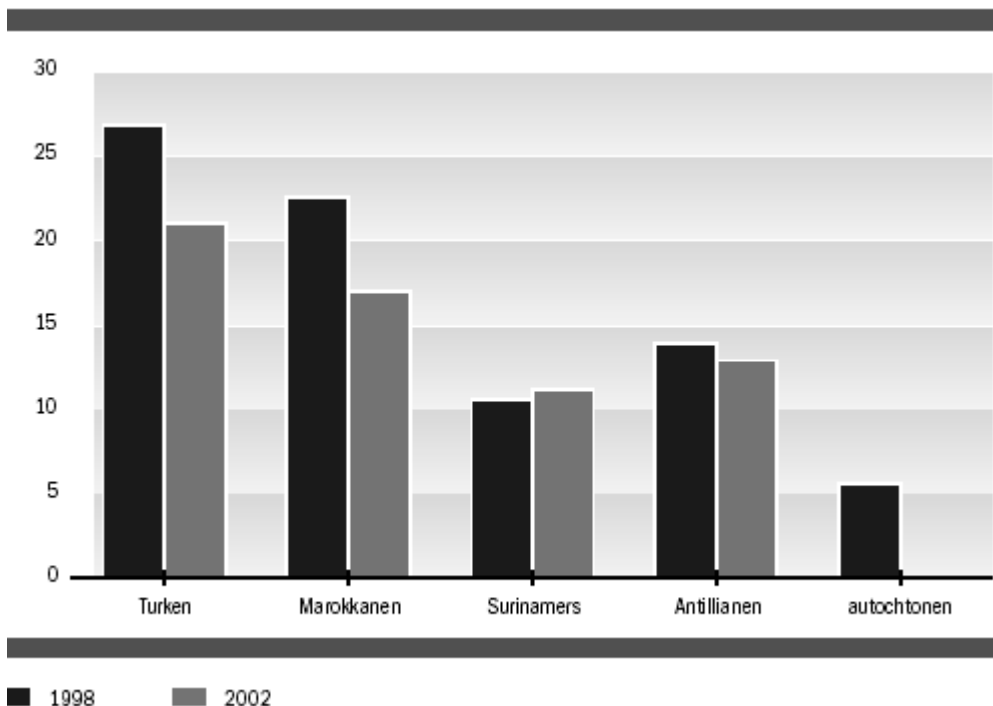
Het terugdringen van schooluitval en voortijdig schoolverlaten zijn belangrijke doelstellingen van het onderwijsbeleid. Bij schooluitval gaat het om jongeren die het onderwijs verlaten zonder enig diploma te hebben behaald. Er is sprake van voortijdig schoolverlaten als bij het verlaten van het onderwijs niet aan de norm van de startkwalificatie is voldaan. Een startkwalificatie komt overeen met een havo- of vwo-diploma, of een voltooide basisberoepsopleiding in het mbo (het tweede niveau van het mbo) (SCP, 2003).

*Schooluitval: percentages*³⁷

Uit de *Rapportage minderheden 2001* en *Sociale staat van Nederland* blijkt dat rond de 20% van de allochtone leerlingen het onderwijs verlaat zonder diploma. Onder autochtone leerlingen is dat ongeveer 8%. Een deel van deze uitvallers stroomt door naar een opleiding in het leerlingwezen of naar een baan waaraan een opleiding is verbonden. Of daar alsnog een diploma wordt behaald, is dan nog niet bekend. Wel is duidelijk dat de uitval onder deelnemers die zonder diploma aan een mbo-opleiding beginnen hoog is (Inspectie van het onderwijs, 2002)

³⁷ Onderstaande cijfers en percentages zijn volledig gebaseerd op de *Rapportage minderheden 2003* van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Figuur 5.5 schooluitval in het onderwijs, naar herkomst, bevolking van 15–34 jaar, 1998–2000 (in procenten).



Bron: SCP (2003), p. 125³⁸

De schooluitval onder allochtone jongeren en jongvolwassenen ligt op een hoger niveau dan onder autochtone leeftijdsgenoten. In 1998 heeft ongeveer een op de vier Turkse en Marokkaanse 15–34-jarigen geen diploma in het Nederlandse onderwijs gehaald. Onder autochtonen bedraagt deze uitval 6%. In 2002 blijkt de uitval onder deze twee groepen behoorlijk gedaald. Weliswaar is de uitval onder de Turkse en Marokkaanse bevolkingsgroepen nog altijd vrij hoog, maar er is in korte tijd wel aanzienlijke vooruitgang geboekt. Bij de Surinamers en Antillianen is de uitval nauwelijks verminderd.

De belangrijkste factor voor de hoge uitval onder allochtone jongeren zijn hun lage prestaties bij aanvang van het voortgezet onderwijs (Tesser en ledema, 2001). Daarin verschillen allochtone leerlingen niet van autochtone leerlingen. Een laag prestatieniveau is volgens het SCP (2003) hoe dan ook een risicofactor voor schooluitval. Als andere factoren worden in de *Rapportage minderheden 2003* het opgroeien in een eenoudergezin en het schoolgaan in de vier grote steden genoemd.

Vergeleken met het vorige jaar is het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters gestegen met een factor 1.5 van 47 059 in 2000–2001 naar 70 508 nieuwe voortijdige schoolverlaters in schooljaar 2001–2002. Een belangrijke reden van deze stijging zijn de gepleegde inspanningen in drie van de vier grote steden om te komen tot een verbeterde registratie (Van Tilborg en Van Es, 2003).

Voortijdig schoolverlaten-beleid

De geschiedenis van het Voortijdig Schoolverlaten-beleid (VSV-beleid) kan aan de hand van een aantal beleidsnota's en andere documenten opgetekend worden.³⁹ Signalen omtrent voortijdig schoolverlaten komen al in de *Minderhedennota 1983* tot uiting, waarbij wordt aangegeven dat de onderwijsinspectie speciale aandacht aan schoolverzuim van leerlingen

³⁸ De ontwikkeling van de uitval onder een autochtone vergelijkingsgroep is niet vast te stellen, doordat het SPVA-veldwerk onder deze groep niet tijdig voor de *Rapportage minderheden 2003* is afgesloten, zodat deze gegevens niet konden worden opgenomen (SCP, 2003, p. 125).

³⁹ Het hiernavolgende historisch overzicht is gebaseerd op bijlage 1 van het Plan van Aanpak Voortijdig Schoolverlaten (1999) van het ministerie van OC en W.

uit de etnische minderheden zal geven. Verder zijn pilotprojecten voor Molukse randgroepjongeren in voorbereiding. Bij de parlementaire behandeling van het actieprogramma Minderhedenbeleid 1998 blijkt de voortijdige schoolverlating van leerplichtige moslimmeisjes zorgwekkend. Het CDA en PvdA hopen deze optredende toename in schoolverlating terug te dringen door preventieve voorlichting aan ouders en meisjes. In 1991 komt het rapport van de commissie-Rauwenhoff *Recht op startkwalificatie* uit. Dit rapport heeft de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur voor het secundair beroepsonderwijs zoals die later is geformaliseerd in de *Wet educatie en beroepsonderwijs (Web)*. In 1993 verschijnt de notitie *Een goed voorbereide start (GVS)*. Deze notitie legt de basis voor een integrale benadering van het vraagstuk «voortijdig schoolverlaten», waarbij het accent gelegd wordt op een regionale aanpak. Ook wordt overgegaan tot de inrichting van een Regionale meld- en coördinatiefunctie (rmc) om aan de registratiebehoefte te kunnen voldoen. In eerste instantie worden deze rmc's als tijdelijke voorziening opgericht. In 1994 is de eerste tijdelijke *regeling Regionale meld- en coördinatiefunctie* van kracht geworden. Dit betekent dat aan 39 van WGR-gebieden afgeleide regio's middelen zijn toegekend voor het registreren en teruggeleiden van voortijdig schoolverlaters. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat veel gemeenten rondom de Regionale meld- en coördinatiefunctie een voorziening hebben vormgegeven waardoor er niet alleen sprake is van een passieve registratie, maar ook van een actieve terugleiding en verwijzing. De tijdelijke regeling is in 1996, 1997, 1998 en 1999 gecontinueerd en in 1999 is een wetsvoorstel in voorbereiding dat beoogt de meld- en registratiefunctie structureel te maken en die van leerplichtige en niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters op elkaar af te stemmen. In 1996 komt de al eerder besproken *Wet educatie en beroepsonderwijs* tot stand die de grondslag biedt voor een kwalificatiestructuur voor opleidingen met altijd een praktijkcomponent, namelijk in de beroepsopleidende leerweg of de beroepsbegeleidende leerweg. De in 1996 uitgekomen nota *Gevolgen Web voor risicogroepen* besteedt bijzondere aandacht aan het feit dat door het van kracht worden van de *Wet educatie en beroepsonderwijs* de voorzieningen die niet direct gericht zijn op het behalen van een startkwalificatie vervallen, waardoor enkele groepen leerlingen tussen wal en schip dreigen te raken. De *Wet inschakeling werkzoekenden (WIW)* is een instrument dat zich op toeleiding van jongeren naar de arbeidsmarkt richt en als aanvulling geldt voor de problematiek van het voortijdig schoolverlaten. Het instrument richt zich op jongeren die zijn uitgevallen en die niet via de kanalen van de onderwijsinstellingen weer in het onderwijs inpasbaar zijn. De *Wet inschakeling werkzoekenden*, de *Wet op het voortgezet onderwijs*, en de *Wet educatie en beroepsonderwijs* vormen samen het kader voor de onderwijsmogelijkheden en rechten en tevens voor de arbeidstoeleiding. De *Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Wet GOA)* benadrukt de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de plaatselijke samenwerking die nodig is bij een problematische schoolloopbaan van jongeren. Alhoewel de Wet GOA zich met name richt op de eerste fase in het onderwijs, heeft deze wet ook grote betekenis voor het voorkomen van (latere) schooluitval en voortijdig schoolverlaten. Een wijziging van de *Wet op het voortgezet onderwijs* in 1999 regelt het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vbo) en maakt binnen het vbo onderscheid tussen verschillende leerwegen voor onderscheiden categorieën van leerlingen. Deze wet voorziet ook in een systeem van leerwegondersteuning met als doel iedere leerling een diploma te laten behalen waarmee hij/zij óf kan overstappen naar het secundaire beroepsonderwijs (bol of bbl) óf naar de arbeidsmarkt kan worden geleid.

Het *Plan van aanpak Voortijdig Schoolverlaten (1999)*⁴⁰ heeft als centrale doelstelling «het scheppen van voorwaarden voor jongeren om de voor hen hoogst haalbare en meest passende onderwijs- en/of arbeidsmarktpositie te bereiken (p. 7)». Het plan van aanpak richt zich op die jongeren voor wie een startkwalificatie in strikte zin onbereikbaar is. Binnen deze groep voortijdig schoolverlaters zijn de jongeren uit etnische minderheden oververtegenwoordigd. Daarbij is de groep voortijdig schoolverlaters niet homogeen van samenstelling. Enerzijds zijn er jongeren die ondanks een tijdelijk of geheel afbreken van de schoolloopbaan er toch in slagen om, vaak min of meer op eigen kracht, een maatschappelijke positie te bereiken die past bij hun niveau van vaardigheden. Anderzijds zijn binnen deze groep jongeren bij wie het voortijdig schoolverlaten maar één aspect is van een in veel opzichten problematisch maatschappelijk functioneren. Vaak is bij deze jongeren sprake van sociaal-emotionele problematiek en een sociale en/of cognitieve achterstand. De prioriteit ligt in het plan van aanpak bij deze zogenoemde «risicjongeren». De term risicjongeren heeft betrekking op «degenen die niet in het bezit zijn van een vbo/mavo-diploma, zonder werk zijn en geconfronteerd worden met een meervoudige problematiek, waaronder (dreigende aanraking met politie en justitie) (p. 8).»

Het plan van aanpak richt zich op de volgende drie onderwerpen: a) preventie in het onderwijs met nadruk op versterking leerplichthandhaving, op doorlopende leerwegen in vmbo-scholen en roc's, op beroepsvoorbereidende trajecten; b) versterking van de Regionale meld- en coördinatiefunctie en regeling meldingsplicht voortijdig schoolverlaten tot 23 jaar en c) de aanpak van de «risicjongeren» in de grote steden waar sprake is van een cumulatie van problemen.

Mevrouw **Netelenbos** signaleert het volgende rondom overlast onder jongeren (in relatie tot de huidige bezuinigingen op het jeugden jongerenwerk):

«Een deel van de grotestadsproblematiek te maken heeft met de grote verveling onder jongeren. De overlast begint als jongeren nergens meer terecht kunnen en op straat gaan rondhangen. Burgers zijn vaak angstig als een groep Marokkaanse jongen ergens rondhangt. Als je bezuinigt op jeugd- en jongerenwerk, weet je zeker dat er nog meer jongeren op straat zullen gaan rondhangen, want in die cultuur is het niet zo dat je thuis gaat rondhangen.»

Ook recent wordt de aanpak van voortijdig schoolverlaten van groot belang geacht. In een brief aan de Tweede Kamer⁴¹ bericht de minister van OCW, mevrouw van der Hoeven de Tweede Kamer over de doelstellingen die het tweede kabinet-Balkenende zich gesteld heeft. De doelstellingen rondom jongeren, die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten, komen voort uit de door het kabinet onderschreven Lissabon-doelstellingen die de Europese Raad in 2000 afgesproken heeft. In 2000 heeft het kabinet-Kok II een Nederlandse vertaalslag gemaakt van de Lissabonafpraak: het aantal voortijdig schoolverlaters in 2006 moet met 30% zijn teruggebracht ten opzichte van het aantal in 1999 en in 2010 met 50 procent ten opzichte van het aantal in 2000. Deze doelstelling is voor het eerst opgenomen in het landelijk beleidskader GOA 2002–2006. Als voortijdig schoolverlaters worden alle jongeren tot 23 jaar beschouwd die nog geen startkwalificatie hebben behaald en een maand zonder «geldige» reden geen onderwijs meer volgen. De jongeren hebben verschillende achtergronden, waar etniciteit als een van de achtergronden wordt genoemd. Van de voortijdig schoolverlaters is 32% van allochtone

⁴⁰ TK 1998–1999, 26 695, nr. 2.

⁴¹ TK 2003–2004, 29 200 VIII, nr. 43.

herkomst. De minister stelt dat vanwege de veelzijdige achtergrond van de doelgroep het duidelijk is dat ruimte voor maatwerk en samenwerking in de regio de sleutelwoorden voor een succesvolle aanpak van de uitval van jongeren zonder startkwalificatie zijn. Het kabinet richt zich op preventieve en curatieve maatregelen. Onder de preventieve aanpak neemt het kabinet onder andere de volgende maatregelen: verbreding van de leerwerktrajecten in het vmbo, introductie assistentroute (mbo-1) in het vmbo, versoepelen tussentijds overstappen van vmbo naar mbo, dispensatie vavo (voortgezet algemeen volwassenen onderwijs) voor 16-17-jarigen, impuls praktijktrajecten in de bve-sector Onderwijsinstellingen vragen ruimte voor het ontwikkelen van specifieke trajecten voor risicoleerlingen. Het gaat hierbij vooral om ruimte aspecten als de kwalificatiestructuur, beroepspraktijkvorming en bekostiging, verhogen van de VOA-middelen en herontwerp middelbaar beroepsonderwijs gericht op competentiegericht onderwijs.

De curatieve maatregelen richten zich op het sluitend maken van de begeleiding in de keten. Als jongeren uitvallen mogen ze niet tussen wal en schip vallen. Samenwerking op lokaal niveau is hierbij de kritische succesfactor. In de brief stelt de minister de Tweede Kamer op de hoogte van de stand van zaken rond de curatieve aanpak. Ten eerste wordt de rmc-functie uitgebreid om tegemoet te komen aan het signaal dat de begeleidingscapaciteit van de RMC's in de regio's nagenoeg volledig wordt benut. Ten tweede is de samenwerking in de regio succesvol (operatie JONG). Operatie JONG is een interdepartementaal samenwerkingsverband tussen de departementen van VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK. Met de operatie JONG wil het kabinet de samenhang in het jeugd-beleid vergroten door de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het jeugd-beleid op te lossen en de verschillende onderdelen van het jeugd-beleid beter op elkaar af te stemmen. Als derde punt wordt het uitwisselen van good practices genoemd. Als vierde wordt de bijdrage aan de taskforce jeugdwerkloosheid genoemd. Voorzien wordt in een taskforce jeugdwerkloosheid die jongeren aanspreekt op hun verantwoordelijkheid, de implementatie van de nodige acties begeleidt en met name de kleinere gemeenten ondersteunt in het concreet vormgeven van een effectieve aanpak. Als vijfde punt wordt de afstemming van de RMC's en leerplichtambtenaren genoemd. Als laatste wordt het concept ETV.nl genoemd, wat een bruikbaar instrument kan zijn om jeugdige werklozen en jongeren zonder startkwalificatie weer aan het leren te krijgen.

Rol van de gemeente

Aangezien de schooluitvallers zich vaak onttrekken aan het oog van de school is een andere instantie aangewezen om die problemen te lijf te gaan. In het *Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten (1999, p. 20)*⁴² wordt de gemeente de aangewezen instantie genoemd. Daarnaast is het gezien de taken van de gemeenten in het kader van het jeugd-beleid en het onderwijs-beleid, met name voor het gemeentelijk onderwijsachterstanden-beleid en voor de handhaving van de Leerplichtwet voor de handliggend dat de gemeente een centrale functie vervult in het beleid ten aanzien van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten van jongeren tot 23 jaar. In het plan van aanpak wordt een rol gezien voor de gemeente bij de totstandkoming van de zogenaamde zorg(breedte)teams. In deze teams kunnen de leerlingbegeleider, de leerplichtambtenaar, de schoolmaatschappelijk werker, de schoolarts en justitie en/of politie betrokken zijn. Omdat het hierbij gaat om een samenhangende en gerichte inzet van diverse instanties en deskundigen met behulp van alle reguliere en additionele (onderwijs)middelen is de coördinerende rol van de gemeente van belang. Ook bij de structurele Regionale meld- en coördinatiefunctie

⁴² TK 1998-1999, 26 695, nr. 2.

is de coördinerende rol van de gemeente wenselijk. De gemeente communiceert met alle scholen, bestuurt de openbare scholen en onderhoudt productieve contacten met andere gemeenten. De voor de handhaving van de leerplicht wenselijke samenwerking vormt volgens het plan van aanpak een bruikbaar aanknopingspunt voor verdergaande integratieve samenwerking bij melding/registratie en doorverwijzing van alle voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar. Ook bij de aanpak van risicojongeren is een rol voor de gemeente weggelegd. Het gaat er dan om dat (grote) gemeenten a) zelf maatregelen nemen en projecten opzetten om de risicojongeren te bereiken en met hen wegen uit te stippelen voor aansluiting bij normale ontwikkelingspatronen; b) haar bestaande instrumentarium in het kader van het achterstandsbeleid, jeugdbeleid, wijkwelzijnsbeleid, arbeidsmarktbeleid en dergelijke specifiek aanwendt ten gunste van de risicojongeren en c) de inspanningen coördineert die (kunnen) worden gepleegd door de scholen, de jeugdzorg, de arbeidsvoorziening, politie en justitie, het lokale bedrijfsleven en de eigen gemeentelijke diensten. Hierbij verdient het de aanbeveling om aansluiting te zoeken bij bestaande trajecten zoals die in het kader van het project Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden (CRIEM), van Justitie, van de sluitende aanpak middels de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en van het sociaal activeringsbeleid van het ministerie van Volksgezondheid, welzijn en sport. Verder is van belang dat voor de grote groep voortijdig schoolverlaters afkomstig uit de etnische minderheden de betrokken organisaties bekend zijn met en weten om te gaan met de specifieke problematiek die met deze groepen samenhangt. Het in dienst nemen van professionele trajectbegeleiders afkomstig uit een etnische groep kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren, evenals het betrekken van de ouders van voortijdig schoolverlaters bij een gerichte aanpak.

Als mogelijke aanpak voor voortijdig schoolverlaten noemt de heer **Soetman** ook een betere uitwisseling tussen basisonderwijs, voortgezet onderwijs en mbo:

«Wat je zou kunnen doen, is een betere uitwisseling tussen basisonderwijs, voortgezet onderwijs en mbo. Wij doen erg ons best op school en ik schrik nog wel eens van alles wat er op het mbo zit. Er wordt weinig over gesproken, maar daar is 30 tot 40 procent uitval. Dat komt mede doordat er niet goed wordt gekozen, vaak door onwetendheid van de ouders, die niet weten hoe het systeem in elkaar zit en wat het onderwijspakket in Nederland is.»

De verbeterde registratie in de regio's van de voortijdige schoolverlaters brengt steeds duidelijker in beeld wat de ware omvang is van deze groep jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. De heer **Ruitenbeek** relateert deze registratie enigszins:

«Het probleem is ook dat iedereen uitval meet, waardoor je een soort cumulatief effect krijgt. Daardoor lijkt het net alsof verschrikkelijk veel kinderen uitvallen, maar kinderen gaan linksom dan wel rechtsom altijd wel weer naar een opleiding toe. Er is natuurlijk wel een groep die echt uitvalt, maar er zijn ook heel veel kinderen die naar een school toe gaan en na een halfjaar denken dat dat niets voor hen is; vervolgens gaan zij ervan af en gaan zij, desnoods in een andere plaats, naar een andere opleiding toe. Het is dus van groot belang dat die kinderen goed gevolgd worden.»

Ook uit gegevens over allochtonen op het vmbo in de publicatie *Allochtonen in Nederland van het CBS (2003)* blijkt dat niet alle leerlingen even goed gevolgd worden. Het blijkt dat van klas een op klas twee van cohort 1999 van de allochtonen ongeveer 4 tot 6% zijn vertrokken. Dit hoeft

volgens het CBS niet te betekenen dat allochtonen geen onderwijs meer volgen. De reden voor vertrek wordt ingevuld door de scholen, vaak is het onbekend waar de vertrokken leerlingen naar toe zijn gegaan. En leerlingen die naar het buitenland vertrekken, worden niet verder gevolgd (CBS, 2003, p. 62).

Het regionale netwerk van uitvoerende onderwijsinstellingen is bijna sluitend. Van de niet-deelnemende ondersteunende instellingen behoren de meeste tot de sector van arbeid en inkomen. Andere positieve ontwikkelingen die in de samenwerking worden genoemd zijn: samenwerking tussen gemeenten, GAK, SPD, scholen vso voor bijvoorbeeld trajecten voor gehandicapten en de realisatie van een structurele samenwerking met sociale dienst, CWI, gesubsidieerde arbeid en onderwijsinstellingen. Ook de provincie wordt vaker een actieve en gewaardeerde partij genoemd in de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Regio's die meer voortijdige schoolverlaters kunnen herplaatsen, schrijven hun succes toe aan bundeling van krachten met de samenwerkende partners, meer trajectbegeleiding, de beschikbaarheid van een loopbaanadviseur en een centrale rmc-organisatie (Van Tilborg en Van Es, 2003a).

De verbreding in betrokkenheid van partijen op lokaal en regionaal niveau ten opzichte van de uitgangspositie van het beleid begin jaren negentig, stelt ander eisen aan de regie en daarmee aan het model van de sluitende aanpak op voortijdig schoolverlaten. (Van Tilborg en Van Es, 2003b)

De Algemene Rekenkamer constateert in 2001 dat er nog geen sluitende aanpak van melding, registratie en doorverwijzing van voortijdige schoolverlaters is, die niet meer leerplichtig zijn, terwijl zij qua doelgroep juist de beoogde aanvulling van de rmc-regeling op de al bestaande Leerplichtwet vormen. Regionale samenwerking is in opzet vrijwel dekkend, maar bestuurlijk draagvlak ontbreekt in een aantal gevallen. Ten aanzien van herplaatsing zijn de landelijke cijfers nog weinig betrouwbaar; het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in drie regio's duidt op het redelijk goed behalen van de beoogde doelen binnen de groep geregistreerde voortijdige schoolverlaters.⁴³

Volgens het CPB (2002) worden in onderzoek naar uitval in Nederland in het algemeen de verschillen tussen uitvallers en «blijvers» in kaart gebracht en de redenen van uitval zoals de uitvallers die aangeven. Onderzoek naar de effectiviteit van een bepaalde interventie of een bepaald programma gericht op preventie van uitval op basis van experimentele opzet is volgens het CPB niet gedaan in Nederland.

Uit een studie naar afzonderlijke VSV-trajecten en begeleidingsmodellen⁴⁴ kunnen over de aanpak van voortijdig schoolverlaten een aantal algemene conclusies worden getrokken. Afzien van het feit dat de afzonderlijke projecten redelijk succesvol zijn, is het nog moeilijk om effecten vast te stellen op macroniveau: de omvang van de totale problematiek (regionaal en landelijk) lijkt door de inzet nauwelijks af te nemen. Een adequate kosten-batenanalyse van de projecten/maatregelen is nauwelijks mogelijk, ook omdat de kostenkant ondoorzichtig is. Ten tweede is inhoudelijk wel een aantal positieve trends zichtbaar. Bestrijding van schooluitval heeft een steeds hogere prioriteit gekregen binnen verschillende maatschappelijke terreinen (bijvoorbeeld jeugdzorg, politie/justitie, welzijnswerk, jeugdgezondheidszorg). Ook is een duidelijke tendens waar te nemen om ieders activiteiten en beleid meer op elkaar af te stemmen en meer met elkaar samen te werken. Ten derde wordt duidelijk dat bepaalde aanpakken fundamenteel zijn voor een effectieve bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Een aantal elementen van deze succesvolle aanpakken zijn: multidisciplinaire zorgteams rond de scholen, doorlopende traject-

⁴³ www.rekenkamer.nl, samenvatting van het rapport *Begeleiding en herplaatsing van voortijdig schoolverlaters (2001)*.

⁴⁴ Eimers. et.al (2003) hebben VSV-trajecten en begeleidingsmodellen in Gouda, Den Haag, Utrecht, Doetinchem, Zwolle, Den Bosch, Leeuwarden en Nieuwegein onderzocht. Voor een gedetailleerde beschrijving van deze trajecten wordt naar deze studie verwezen.

begeleiding, opvang van niet-plaatsbare jongeren, individuele arbeids-training en -toegeleiding. In de afgelopen jaren wordt, alhoewel soms langzaam, vooruitgang geboekt als het gaat om de registratie, de diagnostiek en verwijzing, individueel maatwerk en de aansluiting tussen primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Tot slot maakt organisatorische herschikking op verschillende terreinen de coördinatie, samenwerking en regie makkelijker, bijvoorbeeld de ontwikkeling in het gemeentelijk jeugdbeleid, de vorming van Bureaus Jeugdzorg, de groei van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (en de fusie-processen in het onderwijs). Tegelijkertijd wordt daarmee de optie van één regionale regisseur (namelijk de gemeente) minder dwingend. Nu andere betrokkenen beter regionaal georganiseerd zijn en bestrijding voortijdig schoolverlaten ook als eigen opdracht beschouwen (Jeugdzorg, politie/justitie) komt de regierol opnieuw ter discussie te staan (Eimers, e.a., 2003, p. 60–61).

Relatie voortijdig schoolverlaten en criminaliteit

De inspectie van het onderwijs stelt in 1997 over de problematiek van voortijdig schoolverlaten: «Het vooruitzicht van de jongeren zonder startkwalificatie is veelal langdurige of frequente werkloosheid, een gebrekkig ontwikkelingsperspectief in het arbeidsproces, vervreemding van de samenleving, afglijden naar de zelfkant van de samenleving of mogelijk zelfs criminaliteit.» De relatie tussen een onvolledige schoolopleiding en criminaliteit komt naar voren tijdens de Boekmanconferentie in Amsterdam die minister Dales in 1992 belegt. Een WODC-literatuurstudie in haar opdracht over criminaliteit bij jongeren uit de etnische minderheden ligt hier aan ten grondslag. De constatering van de parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden dat bepaalde etnische groepen in zorgwekkende mate betrokken zijn bij georganiseerde (drugs)criminaliteit⁴⁵, versterkte de noodzaak om te komen tot een geïntegreerde aanpak (Koolen, 2003, p. 131).

In het najaar van 1997 bieden de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, respectievelijk de heer. Dijkstal en mevrouw Sorgdrager gezamenlijk de nota *Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (CRIEM-nota)* aan. De nota geeft een beeld van de criminaliteitsproblematiek en de oorzaken en achtergronden daarvan onder met name Marokkaanse, Turkse, Antilliaanse en Surinaamse jongeren. In deze nota worden verschillende vormen van criminaliteit onderscheiden. Bij «commune criminaliteit», waarvan de slachtoffers concreet aanwijsbaar zijn, gaat het om vermogens- en geweldscriminaliteit, vandalisme, kleinschalige drughandel en verstoring van de openbare orde. Daarnaast wordt in de nota de georganiseerde misdaad onderscheiden, die in navolging van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden als volgt gedefinieerd wordt: van georganiseerde misdaad is sprake «wanneer groepen van personen die primair gericht zijn op gewin, systematisch misdaden plegen en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen».⁴⁶ Marokkanen en Antillianen hebben naar verhouding het grootste aandeel in de «gewone» criminaliteit, dan volgen de Surinamers en dan de Turken. Het criminaliteitspatroon van Turken wijkt af van dat van de andere drie groepen en lijkt nog het meest op dat van in Nederland geboren; in Turkije geboren maken zich naar verhouding echter wel meer schuldig aan economische delicten en aan bedreiging en mishandeling.

In de nota wordt gesteld dat repressief beleid in uiterste noodgevallen noodzakelijk is voor de handhaving van de geldende normen, maar de

⁴⁵ TK 1995–1996, 24 072, nr. 17, in het bijzonder deelonderzoek «georganiseerde criminaliteit in Nederland: over allochtone en buitenlandse criminele groepen» (Koolen, 2003, p. 131).

⁴⁶ TK 25 726, nr. 1, p. 5.

oplossing wordt vooral gezocht in preventief beleid. Dit preventieve beleid bestaat uit drie sporen:

- 1 jongeren die in aanraking dreigen te komen of al in aanraking zijn gekomen met het strafrecht wordt met een sluitende benadering een resocialiserend programma op maat aangeboden. In dat programma werken alle betrokken justitiële diensten samen in een overeengekomen structuur.
- 2 Spijbeloers en voortijdige schoolverlaters wordt een geïntegreerde, individuele trajectbegeleiding aangeboden. Scholen, CWI's, politiediensten en jeugdhulpverleningsinstanties werken samen met als coördinatiepunt de Regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC).
- 3 De voorschoolse jeugd en hun ouders krijgen opvoedingsondersteuning aangeboden met het aanleren van het Nederlands als centraal element.

In 29 grotere gemeenten zijn projecten van individuele trajectbegeleiding opgezet voor tot het eerste spoor behorende jongeren (Koolen, 2003, p. 132–133). In januari 1999 zijn onder verantwoordelijkheid van de minister voor GSI CRIEM-pilots van start gegaan in zeven gemeenten, in 2000 is daar een achtste gemeente aan toegevoegd. In de pilotgemeenten is beleid ontwikkeld op basis van conclusies van de CRIEM-nota: beleid dat is gericht op een samenhangende aanpak van criminaliteitspreventie, onder heldere regie van de gemeente en met een actieve participatie van de doelgroepen. In het jaar 2000 is naar aanleiding van de CRIEM-pilots voor Binnenlandse Zaken een bedrag van 4 keer jaarlijks 36 mln gulden vrijgemaakt.⁴⁷ De projecten zijn in 2000–2001 geëvalueerd. In deze evaluaties wordt aangegeven dat de uitkomsten van de pilots reden geven tot het formuleren van vervolgsbeleid, waarin de geteste aanpak wordt verbreed. Zowel de externe adviescommissie Bandell als de evaluatie van het onderzoeksbureau Regioplan geven aan dat gezien de nog korte duur het niet mogelijk is om harde cijfers te presenteren. Een preventieve aanpak behoeft een langere looptijd om iets over de effectiviteit te kunnen vermelden.⁴⁸ Op basis van deze evaluaties wordt tot een Preventiebeleid 2001–2004 besloten.

Het accent van het vervolgsbeleid 2001–2004 ligt op jongeren uit de etnische minderheidsgroepen. De doelgroepomschrijving van de CRIEM-nota van november 1997 wordt losgelaten. Beleid hoeft zich niet slechts te richten op de vier groepen (Marokkanen, Turken, Antillianen en Surinamers), maar kan ook voor andere etnische minderheidsgroepen bedoeld zijn. Het Preventiebeleid 2001–2004 bestaat uit een algemeen deel voor alle gemeenten. Dit algemene deel betreft instrumenten die bruikbaar zijn voor beleidsmakers van alle gemeenten. Hierbij gaat het vooral om de ontwikkeling van een instrument om de toegankelijkheid van instellingen voor allochtone jongeren door te lichten en de registratiekwestie. De minister voor GSI is primair verantwoordelijk voor het algemene deel van het beleid. Daarnaast is er specifiek beleid voor een aantal gemeenten, dat zich richt op onder meer de facilitering van een aantal gemeenten bij de vormgeving, structurering en aanvulling van beleid ter voorkoming van marginalisering van jongeren uit etnische minderheidsgroepen. De te selecteren gemeenten moeten al een aantal activiteiten uit de in de CRIEM-nota genoemde drie sporen te ondernemen: voor- en voorschoolse educatie ten behoeve van jongeren in de voor- en voorschoolse fase; activiteiten betreffende Voortijdig Schoolverlaten ten behoeve van jongeren in de schoolse fase en individuele trajectbegeleiding (ITB) ten behoeve van jongeren in de naschoolse fase, die al in meer of mindere mate in de criminaliteit zijn beland.

⁴⁷ TK 25 726, nr. 9.

⁴⁸ TK 25 726, nr. 9, p. 4–6.

Hoewel jongeren uit de etnische minderheidsgroepen oververtegenwoordigd lijken te zijn bij de groep voortijdig schoolverlaters is de VSV-aanpak algemeen van aard. De CRIEM-nota richt zich specifiek op de jongeren uit etnische minderheden, waarbij de aanpak van voortijdig schoolverlaten als een van de pijlers genoemd wordt van mogelijke oplossingen. Gezien de verbreding van de doelstellingen: het voorkomen van marginalisering van etnische jongeren en verminderen van criminaliteit is de samenwerking tussen de verschillende partijen, ook met betrekking tot de VSV-aanpak uitgebreid. Dit maakt de regierol voor de gemeente complexer en door de regionale samenwerking is het de vraag waar de regie en verantwoordelijkheden moeten liggen.

5.4.3 Nederlands als tweede taal (NT2)⁴⁹

In de jaren zeventig neemt de instroom van anderstalige leerlingen in het onderwijs toe. Deze anderstalige leerlingen belanden vaak niet in de eerste groep van het basisonderwijs, zij worden de zij-instromers of neveninstromers genoemd. Anderstalige leerlingen die wel in de eerste groep instromen worden de onderinstromers genoemd. In de jaren zeventig wordt aangenomen dat naarmate de leerlingen langer in Nederland zijn, hun (taal)achterstand vanzelf zal afnemen. De anderstalige leerlingen krijgen over het algemeen hetzelfde onderwijs als de Nederlandstalige leerlingen, eventueel aangevuld met extra lessen Nederlands van een leerkracht voor niet-Nederlandstalige (NNT) leerlingen, de zogenaamde NTT-leerkracht. In de jaren tachtig groeit het besef dat anderstaligheid in het onderwijs een probleem vormt en dat de taalproblemen de leerprestaties van allochtone leerlingen negatief beïnvloeden. Bij de invoering van het onderwijsvoorrangsbeleid wordt het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen geïntegreerd in het algemene onderwijsachterstandenbeleid. Faciliteiten voor het onderwijs in Nederlands als tweede taal zijn er op dat moment nog niet.

Aan het einde van de jaren tachtig wordt beleid geformuleerd voor het onderwijs in Nederlands als tweede taal, omdat de problemen van allochtone leerlingen niet afnemen naarmate zij langer in Nederland verblijven, zoals in de jaren zeventig is aangenomen. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen besluit in 1987, mede op initiatief van de Tweede Kamer dat specifieke maatregelen nodig zijn voor de taalachterstand van allochtone leerlingen. In 1988 verschijnt de Uitvoeringsnotitie Nederlands als Tweede Taal, waarin de volgende maatregelen worden 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 Nederlands als Tweede Taal (NT2);
- implementatie van al ontwikkelde NT2-programma's en voorlichting, scholing en evaluatie.

NT2 vormt een onderdeel van het onderwijsvoorrangsbeleid. Voor het realiseren van de genoemde beleidsvoornemens, wordt in 1989 ook een Projectgroep NT2 geïnstalleerd. Voor neveninstromers worden specifieke maatregelen getroffen. Onder toezicht van de Projectgroep worden in 15 gemeenten proefprojecten gestart voor de eerste opvang. Met deze proefprojecten worden verschillende modellen uitgeprobeerd om neveninstromers Nederlands te leren, zodat ze zo snel mogelijk aan het reguliere onderwijs kunnen deelnemen. De proefprojecten worden gesubsidieerd door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. In de jaren negentig wordt veel aandacht besteed aan Nederlands als

⁴⁹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Emmelot en Van Schooten, 2003.

tweede taal. Een van de doelstellingen van GOA is de beheersing van de Nederlandse taal. Het betreft een algemene doelstelling voor leerlingen in achterstandssituaties. Door de projectgroep wordt NT2 breed opgevat, niet alleen het verwerven van Nederlands als tweede taal staat centraal, maar ook onderwijsaanpassingen die nodig zijn omdat de schoolloopbaan van deze kinderen wordt belemmerd door een gebrekkige beheersing van vaardigheden in het Nederlands.

Op initiatief van de Projectgroep NT2 worden NT2-programma's ontwikkeld, geïmplementeerd en geëvalueerd. Er zijn 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. Maar ook wordt 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, p. 166).

Dat de NT2-praktijk nog steeds volop in beweging is blijkt eveneens uit het rapport van de Algemene Rekenkamer: «Vrijwel alle gemeenten besteden aandacht aan taal; 20% van de gemeenten wil lokaal taalbeleid gaan ontwikkelen. Er zijn echter maar weinig lokale taalbeleidsplannen gemaakt. 40% van de gemeenten wil dat scholen een taalbeleidsplan opstellen en zijn terughoudend met het geven van richtlijnen hiervoor» (Quick scan GOA-beleid, p. 11).⁵⁰ In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt geconcludeerd dat over de door de gemeente genoemde aandachtspunten bij de gewenste lokale beleidsontwikkeling ter bestrijding van taalachterstanden weinig bekend is.

Een en ander blijkt in de praktijk tijdens de hoorzitting met de heer

Vierboom:

«Op dit moment geldt nog steeds dat wij in feite geen goede taal- en andere methoden hebben, speciaal voor allochtone leerlingen.»

De **Commissie:** *«Dat klinkt heel vreemd.»*

De heer **Vierboom:** *«Het is inderdaad een heel trieste constatering, zeker.»*

De **Commissie:** *«Is hierop dan nooit landelijk beleid ingezet?»*

De heer **Vierboom:** *«Niet specifiek. Het is in belangrijke mate aan de vrije markt van de uitgeverijen overgelaten. Dat is heel jammer. Zou hiervoor wèl voldoende beleid zijn ontwikkeld, dan hadden uitgeverijen wellicht wat eerder brood gezien –ik bedoel letterlijk: brood– in het op de markt brengen van methoden die wel geschikt waren. Op dit moment komen er wat meer methoden beschikbaar, maar de kwaliteit daarvan laat ons inziens nog steeds veel te wensen over. Nog altijd worden die methoden nogal traditioneel opgezet, weinig toegesneden op de eisen die tegenwoordig aan het taalonderwijs worden gesteld.»*

⁵⁰ TK 2000–2001, 27 020, nr. 22.

De **Commissie**: «Denkt u dat u wel een compleet overzicht heeft van datgene wat er nu wat dit betreft op de Nederlandse markt is? Kunt op grond daarvan zeggen dat er nog steeds geen ècht goede methoden zijn?»

De heer **Vierboom**: «Ja. Wij zijn op het moment onze taalmethode aan het vervangen en komen daarbij tot de trieste conclusie dat er eigenlijk geen methode is die ons méér biedt dan de aanpassingen die wij hebben doorgevoerd met betrekking tot de methode die wij al gebruiken.»

Uit onderzoek van Emmelot et.al (2001) blijkt dat de inzet van een NT2-leerkracht bij het onderwijs niet significant met de leerwinst voor Nederlandse taalvaardigheid samenhangt. De heer **Van Kemenade** zegt hierover:

«Er is om tal van redenen te weinig aandacht besteed aan de opleiding van leraren NT2. Men heeft te gemakkelijk aangenomen dat migranten Nederlands konden leren vanuit de capaciteit van onderwijzers en leraren die Nederlands geven. Het is echter een wezenlijk verschil of men Nederlands of welke taal ook geeft aan mensen die van oorsprong deze taal thuis spreken of aan mensen die tweetalig zijn. Wanneer ik nu de hele periode overzie, dan vind ik dat we veel meer aandacht hadden moeten besteden aan de opleiding en aanstelling van leraren NT2. Ik spreek dan niet over het begin van de jaren zeventig, want toen begonnen we pas.»

Uit hetzelfde onderzoek van Emmelot e.a. (2001) blijkt dat er geen significante samenhang is gevonden tussen leerwinst van allochtone leerlingen en de dagelijkse duur van de NT2-lessen. Verder is ook geen significante samenhang gevonden tussen leerwinst in taalvaardigheid Nederlands en het gebruik (frequentie en aantallen) van aparte NT2-leermiddelen. Wel blijkt uit deze studie het belang van specifieke zorg voor 1.9-leerlingen en voor het belang van differentiatie, het werken op maat. Verder wordt een belangrijk deel van de extra formatie, ondanks de toenemende aandacht voor NT2, nog steeds 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 (Verwey-Jonker Instituut).⁵¹

Volgens Emmelot en Van Schooten is de laatste tijd een veranderende houding zichtbaar ten opzichte van de inzet van NT2-methoden die naast de reguliere taalmethoden gebruikt worden. Er is meer belangstelling voor geïntegreerde methoden voor het geven van Nederlands dan voor aparte NT2-methoden. In deze methoden wordt extra aandacht voor taalzwakke leerlingen ingeruimd, ook voor de taalzwakke leerlingen die Nederlands als eerste taal spreken. In het onderwijs zelf is een vergelijkbare trend te zien. Nadat eerst NT2-onderwijs is ontwikkeld om de achterstanden van bepaalde etnische groepen te helpen verminderen, neigt men nu steeds meer naar geïntegreerd onderwijs (onderwijs voor meertalige klassen) en naar «onderwijs op maat». De redenatie hierachter is dat niet zozeer de etnische afkomst de achterstanden «veroorzaakt», als wel een lage sociaal-economische status. Deze redenatie leidt tot het idee dat men niet aan achterstandsbestrijding moet doen uitsluitend gericht op bepaalde etnische groepen, maar meer gericht op alle leerlingen met een

⁵¹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 5 e.v. en p. 13 e.v.

lage sociaal economische status, van welke etnische groep dan ook (Emmelot en Van Schooten, 2003, p. 168).

Emmelot en Van Schooten concluderen dat onderwijsachterstanden met name het gevolg zijn van sociaal-economische achterstanden en niet in eerste instantie veroorzaakt worden door anderstaligheid. Daarom is volgens Emmelot en Van Schooten van uitsluitend extra NT2-onderwijs niet te veel te verwachten. Voor (allochtone) achterstandsleerlingen blijken er verschillende terreinen te zijn waarop het beleid zich zou moeten richten: a) de zorgcapaciteit van de school en haar omgeving, b) aandacht voor de gecombineerde taal- en kennisontwikkeling van kinderen en c) de didactiek.

Voor leerlingen uit achterstandssituaties is zorg en aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van belang. Maatregelen in dit kader zijn beleid ten aanzien van pesten en discriminatie, begeleiding van school door een instantie voor schoolmaatschappelijk werk, extra en aanvullende begeleiding op klasniveau (remedial teaching, aanvullend NT2, werken in niveaugroepjes en dergelijke) en ook het stimuleren van ouderbetrokkenheid.

De aandacht voor gecombineerde taal- en kennisontwikkeling, conceptuele en cognitieve ontwikkeling staan niet los van elkaar en hebben wisselwerking met de (moeder)taalontwikkeling. Mogelijkheden op dit terrein zijn de voor- en vroegschoolse ontwikkeling, OALT als taalondersteuning, de Brede school of Verlengde Schooldag.

Met betrekking tot didactiek lijkt het met name voor allochtone en/of achterstandsleerlingen van belang om onderwijs op maat te bieden. Dit houdt differentiatie in, niet alleen in de verwerking maar ook qua aanbod. Volgens de auteurs zou het goed zijn als klassenverkleining zou leiden tot het werken in niveaugroepen.

Van algemeen, tot specifiek en uiteindelijk tot een geïntegreerde aanpak. De notie dat de sociaal-economische achtergrond van doorslaggevend betekenis is voor onderwijsachterstand dan uitsluitend de anderstaligheid, leidt bij het NT2-onderwijs uiteindelijk tot een (gewenste) geïntegreerde aanpak. Uit onderzoek blijkt dat de inzet van NT2-leerkrachten niet significant samenhangt met de leerwinst voor Nederlandse taalvaardigheid; hetzelfde geldt voor de inzet van aparte NT2-leermiddelen. Ondanks de aandacht voor NT2 is onvoldoende aandacht besteed aan de opleiding van NT2-leerkrachten en de (methodologische) ontwikkeling van NT2-leermiddelen. Niet zozeer specifiek taalonderwijs gericht op allochtone leerlingen lijkt van belang voor de leerwinst van deze leerlingen, maar een specifieke, meer omvattende aanpak, gericht op deze allochtone leerlingen.

5.4.4 Onderwijs in eigen taal (en cultuur) (OET(C) en onderwijs in allochtone levende talen (OALT)

De Nederlandse historie kent veel particuliere initiatieven op het gebied van onderwijs in de taal van arbeidsmigranten. In de jaren zestig komt het initiatief van de Spaanse en Portugese migranten, spoedig hierna komen de andere Zuid-Europese migranten met onderwijs in de eigen taal. In 1970 wordt les gegeven aan Spaanse, Portugese, maar ook aan Griekse, Italiaanse en Joegoslavische kinderen. Deze particuliere initiatieven staan aanvankelijk los van het reguliere onderwijs (Fase, 1987). Vanaf de jaren zeventig worden deze initiatieven mede gefinancierd door de Nederlandse overheid, aanvankelijk is dit het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM). Als gevolg van de toenemende gezins-

hereniging worden de subsidiekosten voor dit ministerie te hoog en neemt het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen deze subsidie over onder de naam «Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OET(C))». De tweede helft van de jaren zeventig is voor het ministerie van O&W cruciaal voor de ontwikkeling van het eigen minderhedenbeleid. Als een van de eerste ministeries ziet het zich gesteld voor de vraag hoe kinderen met een andere taal en cultuur in de Nederlandse samenleving moeten worden opgevangen.

In het *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstands-situaties* worden voor het eerst de mogelijkheden van onderwijs in eigen taal en cultuur (OET(C)) voor kinderen van etnische minderheden geformuleerd. OET(C) wordt binnen het kader van het bicultureel onderwijs genoemd en is beschikbaar voor kinderen van buitenlandse werknemers. Dit geldt zowel voor diegenen die hier langere tijd blijven als voor diegenen voor wie het verblijf in Nederland van relatief korte duur is. Voor de eerste groep moet de nadruk liggen op integratie in het Nederlandse onderwijssysteem en voor de laatste groep moet de nadruk liggen op terugkeer naar het land van herkomst (Verwey-Jonker Instituut, 2003). Terwijl de topambtenaren van O&W tot 1980 vasthouden aan deze dubbele doelstelling van het bi-culturele onderwijs (remigratie én integratie) richten de meeste onderzoeker en ook de uitvoerende ambtenaren zich alleen nog maar op het laatste aspect. «Daarbij valt op dat de doelstelling weliswaar verschuift naar integratie, maar de inhoud van het bi-culturele onderwijs in wezen hetzelfde blijft». (Lucassen en Köbber, 1992)⁵²

In het *Beleidsplan voor culturele minderheden in het onderwijs* (1981, p. 8) wordt gesteld dat het onderwijs in de eigen taal en cultuur een aantal doelen kan dienen. Dit onderwijs kan bijdragen aan de ontwikkeling van het zelfbewustzijn en het zelfconcept van de leerling. Door dit onderwijs kan beter contact worden onderhouden met familieleden, vrienden en kennissen uit en van het herkomstland. Daarbij kan het onderwijs in eigen taal en cultuur in geval van terugkeer de reïntegratie binnen het eigen onderwijssysteem vergemakkelijken. Volgens Lucassen en Köbber lijken deze doelstellingen consistent en logisch, maar zijn ze in feite tegenstrijdig. Deze tegenstrijdigheden worden veroorzaakt door de tegengestelde doelen van de beleidsmakers enerzijds en de belangen van de ouders, inclusief hun vertegenwoordigers en de ambassade anderzijds. Volgens Lucassen en Köbber beschouwen de beleidsmakers OET(C) vooral als middel tot integratie, maar zien de ouders OET(C) vooral als middel om remigratie mogelijk te maken en een snelle integratie in de Nederlandse samenleving tegen te gaan. Omdat het beleid toch nog enigszins deze remigratiedoelstelling hanteert en rekening houdt met de wensen van de ouders en van allerlei (minderheden)organisaties, wordt het een tweeslachtig resultaat. Het zijn in de eerste plaats de politieke en ideologische belangen die de richting van dit beleid bepalen, veel minder dan de vraag welke aanpak tot een zo goed mogelijk onderwijsresultaat leidt.

In 1983 stuurt staatssecretaris Van Leijenhorst een notitie over Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur naar de Tweede Kamer. In grote lijnen wordt vastgehouden aan de uitgangspunten van OET(C) zoals deze al eerder geformuleerd zijn, maar een lichte koerswijziging is op te merken. De nadruk komt sterker te liggen op het cognitieve aspect. Verder wordt toegegeven dat OET(C) een belasting kan zijn voor de zogenoemde CuMi-leerlingen. En daarom wordt het aantal lessen met gereduceerd tot de helft. Daarnaast wordt voorgesteld om de culturele component onder te brengen bij het Intercultureel Onderwijs, dan zou het onderdeel uit gaan maken van het algemene lesprogramma voor alle kinderen en zich gaan richten op algemene cultuuruitwisseling. Hiermee verandert OET(C)

⁵² Lucassen en Köbber beschrijven in hun boek het partiële gelijk niet alleen de ontwikkeling van het onderzoek en beleid rond eigen taal en cultuur, maar ook de rol van de wetenschap in het algemeen. Zij geven bij deze veranderende doelstelling en gelijk gebleven inhoud nog een andere, meer algemene reden aan: «de neiging van veel ambtenaren om alleen onderzoek uit te besteden dat past in het reeds uitgestippelde beleid en een afkeer van fundamenteel en meer theoretisch georiënteerd onderzoek.» (Lucassen en Köbber, 1992, p. 85).

in feite in OET; de «C» wordt ondergebracht bij het Intercultureel Onderwijs (Verwey-Jonker Instituut).⁵³

Het OET(C) krijgt in 1984 een wettelijke basis in de *Wet lager onderwijs* (later gecontinueerd in de *Wet basisonderwijs*). Scholen met Molukse, Griekse, Italiaanse, Joegoslavische, Kaapverdische, Marokkaanse, Portugese, Spaanse, Tunesische en Turkse leerlingen, of met leerlingen van wie hun ouders uit een land van de Europese Unie komen of vluchteling zijn, kunnen ervoor kiezen OET(C) in het schoolwerkplan op te nemen. De minimale groepsgrootte is acht leerlingen en er wordt een maximum gesteld van vijf uren per week onder of na schooltijd en na 1985 wordt dat maximaal 2.5 na schooltijd. Aparte docenten uit de landen van herkomst geven deze lessen (Turkenburg, 2003).

In de jaren tachtig komt de pedagogische benadering van OET(C) als bijdrage aan de ontwikkeling van het zelfconcept en zelfbewustzijn onder vuur te liggen en wordt de nadruk meer gelegd op de cognitieve functie die OET(C) kan hebben bij het aanleren van het Nederlands. Dit blijkt ook uit de kritische analyse van de doelstellingen van het OET(C) in de interne nota *Taalpolitiek en etnische Minderheden (1986)*, waarbij de drie doelstellingen aan de hand van literatuur als onhoudbaar worden getypeerd. Kinderen uit etnische minderheden zouden helemaal geen zwak zelfbeeld hebben, de mogelijkheid om de eigen taal te behouden komt niet goed naar voren omdat de officiële taal niet altijd overeenkomt met de eigen gesproken moedertaal en het OET(C) zou helemaal geen bijdrage leveren aan het intercultureel onderwijs. Dit alles leidt niet tot afschaffing van OET(C), maar tot herformulering van de doelstellingen. OET(C) moet gehandhaafd worden vanwege het nut van de moedertaal voor het leren van het Nederlands en de emancipatiefunctie. Het onderwijzen in de eigen taal zou een teken van erkenning en waardering zijn van de culturele identiteit van de betrokken etnische minderheden. De nota sluit hierbij aan bij het regeringsstandpunt over de multiculturele samenleving en het daaraan ten grondslag liggende idee dat integratie alleen mogelijk is als een groep zich collectief emancipeert door de ontwikkeling van de eigen culturele identiteit (Lucassen en Köbben, 1992, p. 121). Hier wordt weer teruggegrepen op een van de doelstellingen van OET(C) zoals deze staan in het *beleidsplan voor culturele minderheden in het onderwijs (1981)*, namelijk de bijdrage aan het zelfconcept en zelfbewustzijn.

Uit een beleidsnotitie⁵⁴ van de toenmalige minister van Onderwijs uit 1989 blijkt ook dat de primaire functie van OET(C) is om een bijdrage te leveren aan de ondersteuning van de identiteit van de etnische groep door het leren van de eigen taal – mede in relatie tot cultuuruitingenteneinde het gebruik ervan in de eigen etnische gemeenschap in de dagelijkse en culturele sfeer te kunnen onderhouden (p. 5).

In de nota *Onderwijs in de eigen taal als onderdeel van een geïntegreerd talenonderwijs* wordt door toenmalig staatssecretaris Wallage de nadruk gelegd op de taalkundige kant. Zowel Lucassen en Köbben als de commissie-Van Kemenade komen tot de conclusie dat tot 1992 het onderwijs in eigen taal (en cultuur) tot die tijd weinig eenduidig is geweest. Door de wisselende politieke opvattingen over wat die taal «eigen taal» zou moeten zijn en de uiteenlopende functies die aan OET(C) worden toegekend, is het beleid niet bepaald consistent geweest. De commissie-Van Kemenade (1992, p. 38–39) constateert dat door «de voortdurende discussie en een onduidelijk beleid de plaats van het onderwijs in de eigen taal tot op de dag van vandaag uiterst zwak is.» Op basis van onderzoek zijn er volgens de commissie geen duidelijke aanwijzingen dat het onderwijs in de eigen taal een positief effect heeft op het bestrijden van onderwijsachterstanden. Net als bij autochtone leerlingen zijn de

⁵³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 5 e.v. en p. 13 e.v.

⁵⁴ TK 1988–1989, 16 102, nr. 166.

sociaal-economische factoren van belang voor onderwijsachterstanden en niet de etniciteit. Volgens de commissie is het belang van beleid dat behoud en ontwikkeling van onderwijs in de eigen taal vooral van cultuurpolitieke en economische aard. De commissie pleit in dit kader voor taalonderwijs met autonome doelstellingen, dat geen onderdeel uitmaakt van het onderwijsachterstandenbeleid. Ze introduceert hiervoor de term «allochtone levende talen:» elke taal die afkomstig is van buiten Nederland en die bij inwoners van Nederland in levend gebruik is» (commissie-Van Kemenade, 1992, p. 41).

De heer **Van Kemenade** zegt achteraf over het instrument OET(C) en later OALT:

«Het instrument is blijven bestaan, maar de wijze waarop het instrument is toegepast, is in de loop der jaren sterk veranderd. De doelstelling veranderde omdat het zicht op de migrantenproblematiek veranderde. (...) In het begin was het OECT, het onderwijs in eigen cultuur en taal, gericht op het aanleren van vaardigheden voor het geval de kinderen teruggingen naar het eigen land. Dat was een logische doelstelling. Deze veranderde vrij snel. Toen kwam het argument naar voren dat het onderwijs in de eigen taal en cultuur van belang was als een transitie-instrument voor het leren van Nederlands en de Nederlandse taal en cultuur. Er is na onderzoek gebleken dat dit niet erg effectief was. Er waren op zich steeds relevante overwegingen om het instrument te laten bestaan. We hebben er bij het OECT en later bij het OALT te weinig op gelet dat de leerkrachten zeer nadrukkelijke bevoegdheden hadden om dit onderwijs te geven. Er zijn lange tijd leerkrachten geweest die niet bevoegd waren om dit onderwijs te geven.»

In de Uitwerkingsnotitie *Onderwijs in allochtone levende talen* (OC&W, 1995) zijn enkele centrale elementen uit het advies van de commissie overgenomen (Turkenburg, 2003), maar het taalonderwijs wordt niet van autonome doelstellingen voorzien. De term is wel overgenomen van de commissie, maar OALT wordt als belangrijke ondersteuning gezien bij het aanleren van het Nederlands. Deze notitie vormt de basis van de nieuwe wet OALT, die het onderwijs in de eigen taal regelt en die in 1998 van kracht wordt.

In de memorie van toelichting bij de wet OALT wordt de doelstelling als volgt omschreven: «OALT kan een bijdrage leveren aan de emancipatie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving en aan het meer intercultureel worden van de Nederlandse samenleving als geheel» (Staatsblad, 1998). OALT heeft een tweeledige doelstelling. Ten eerste cultuureducatie, waarbij OALT gericht is op het leren van de moedertaal en contact houden met de eigen cultuur. Uit de hoofdlijnen van de *Wet OALT* blijkt dat een individu door kennis van zijn eigen culturele achtergrond zelfbewuster kan integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd zou OALT ertoe bijdragen dat de culturele verscheidenheid in Nederland behouden en bevorderd wordt (Turkenburg, 2003). Deze vorm mag niet tijdens het reguliere onderwijs worden aangeboden. De tweede functie van OALT is die van taalondersteuning. De gemeente kan ervoor kiezen om OALT-middelen in te zetten als taalondersteuning bij het Nederlands voor allochtone leerlingen in het basisonderwijs. Het doel is dan achterstanden van allochtone leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal terug te dringen. Deze lessen kunnen wel binnen het reguliere onderwijs gegeven worden. Het achterliggende doel van OALT, integratie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving, kan hiermee dus via twee wegen worden bereikt: door kennis van de eigen taal en cultuur en door kennis van de Nederlandse taal. De twee verschillende onderdelen van de doelstelling kunnen echter tegenstrijdig zijn: ze verwijzen ieder naar contrasterende

opvattingen in het wetenschappelijke debat over tweedetaalverwerving. In het debat staan voorstanders van het «onderdempelen» van allochtone leerlingen in de Nederlandse taal op gespannen voet met voorstanders van wat «functionele meertaligheid» wordt genoemd. Volgens de voorstanders van het zogenoemde «onderdempelen» leidt de aandacht voor de eigen (eerste) taal tot vertraging bij verwerving van de tweede taal en vergroot daarmee de kans op onderwijsachterstand. De voorstanders van de zogenoemde «functionele meertaligheid» stellen dat leerlingen profijt hebben van investeringen in hun eerste taal bij het leren van het Nederlands.

Met de invoering van OALT vinden een aantal veranderingen plaats in het onderwijs in de eigen taal. Ten eerste wordt binnen OALT, anders dan bij OET(C) een tweedeling gemaakt naar cultuureducatie en taalondersteuning. Daarnaast is OALT in principe bedoeld voor alle kinderen van migranten, terwijl OETC voor specifieke doelgroepen allochtonen bestemd is geweest.⁵⁵ Een derde verandering van het OALT ten opzichte van het OET(C) is bestuurlijk van aard.

De totstandkoming van de *Wet OALT* is een vrij moeizaam proces. Mevrouw **Netelenbos** zegt hier achteraf het volgende over:

«Bij mijn aantreden was het al sinds jaar en dag gebruikelijk om onderwijs in de eigen taal en cultuur te geven. Ik heb zelf de heel moeilijke discussie gestart over de vraag of het niet nodig was om daarmee te stoppen. Het nadeel van het toenmalige onderwijs in eigen taal en cultuur was dat de kinderen die dit onderwijs volgden, uit de klas werden gehaald. Soms moesten ze zelfs naar een andere school, wat door het reizen veel tijd kon kosten. Ik was van mening dat dit niet verantwoord was, omdat hierdoor vaak de zwakste leerlingen lessen misten.

Dit standpunt was zeer omstreden, zeer zeker ook in de Tweede Kamer, want er was toch vrij veel steun voor de gedachte dat het allemaal goed was gegaan. De vakbeweging was ook tegen verandering, want de docenten voor het OATC[OETC, red.] waren nu eenmaal gevraagd om uit hun land van herkomst hierheen te komen. Overigens gaf men wel toe dat ze niet altijd even goed waren. Vaak spraken die docenten namelijk geen Nederlands en dat was voor de scholen weer ingewikkeld. Het werd gezien als een ereplicht om te zorgen dat het met deze docenten goed bleef gaan. De ouders die zich lieten horen, waren het er ook niet mee eens. Ik kan me nog herinneren dat op het Binnenhof een heuse demonstratie werd gehouden door mensen die woedend waren omdat ik het beleid wilde veranderen. Dit alles leidde ertoe dat er veel gepraat moest worden, voordat er begrip was voor het feit dat het niet verantwoord was om kinderen uit de les te halen.»

Sinds 1998 zijn de gemeenten beleidsmatig verantwoordelijk voor de uitvoering van het OALT-beleid. Gemeenten die voor OALT-middelen in aanmerking komen, krijgen sinds 1997, landelijk is dat momenteel ongeveer 63 mln euro, in een specifieke doeluitkering van het Rijk. Gemeenten zijn sinds 1 augustus 1998 verplicht om in een OALT-plan of -besluit aan te geven voor welke taalgroepen de gemeente OALT aanbiedt en hoe de verdeling plaats zal plaatsvinden. Het plan dient tot stand te komen na een wettelijk voorgeschreven reeks van rondes: de OALT-planprocedure, waartoe onder andere behoren: inspraak van de scholen, voorlichting aan de ouders, een behoeftepeiling onder (een steekproef van) de allochtone ouders, het voorleggen van het plan of wijzigingen daarin in «een op overeenstemming gericht overleg (OOGO)» en uitkering van de middelen aan scholen of instellingen voor de feitelijke uitvoering van het vastgesteld OALT-plan. Gemeenten zijn (na overleg met de ouders) vrij in de keuzes die zij in het OALT maken. Als gemeenten ervoor kiezen de OALT-middelen deels in te zetten voor taalondersteuning, moet in het gemeentelijk onderwijsachterstanden (GOA) beleidsplan de besteding van het OALT zijn aangegeven (Turkenburg, 2003).

⁵⁵ de doelgroepen van OET(C) zijn: a) leerlingen die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep; b) leerlingen van wie ten minste één van de ouders afkomstig is uit de voormalige Mediterrane wervingslanden; c) leerlingen van wie ten minste één van de ouders als vluchteling is toegelaten, d) leerlingen afkomstig uit een land van de Europese Unie.

Net als bij het OETC zijn de scholen (nu ook eventueel andere instellingen) verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijke OALT-beleid. Schoolbesturen en scholen zijn ook verantwoordelijk voor het aanstellen en functioneren van de leerkrachten. De kwaliteit van OALT wordt gewaarborgd door bevoegdheidseisen voor docenten, waarbij een vrijstelling geldt voor docenten in de nieuwe taalgroepen. Een van deze bevoegdheidseisen is onder andere dat deze leerkrachten de Nederlandse taal in voldoende mate moeten beheersen.⁵⁶

Uit onderzoek naar het gemeentelijk OALT-beleid blijkt dat één op de drie allochtone leerlingen in het basisonderwijs OALT-les krijgt. Het gaat overwegend om Turkse en Marokkaanse leerlingen, hierbij gaat het vooral om taalondersteuning. Bij de 17% leerlingen afkomstig uit een andere taalgroep, gaat het met name om het aanleren van de eigen taal. Gemeenten blijken een duidelijke voorkeur te hebben voor taalondersteuning. Gemeenten ervaren veel knelpunten bij de uitvoering van het OALT-beleid. Enerzijds vanwege de onduidelijkheid over de doelstelling en invulling van het OALT en anderzijds vanwege de organisatorische problemen als gevolg van het grote aantal taalgroepen. Een ander knelpunt is dat veel OALT-leerkrachten eigenlijk niet geschikt zijn voor een taalondersteunende taak, daarvoor beheersen zij het Nederlands onvoldoende. Verder blijkt de positie van deze leerkrachten in het docentteam ook als knelpunt te worden ervaren (Turkenburg, 2002; SCP, 2003).

In het Strategisch akkoord⁵⁷ (p. 15) van het kabinet Balkenende I is voorgesteld om OALT af te schaffen: «Prioriteit moet worden gegeven aan het leren van Nederlands, daarom wordt de regeling Onderwijs in Allochtone Levende Talen afgeschaft.» Na het demissionair worden van het Kabinet Balkende I heeft de Tweede Kamer het onderwerp OALT controversieel verklaard. Het tweede Kabinet Balkenende heeft het voornemen om OALT af te schaffen overgenomen en vanaf 1 augustus 2004 zal OALT niet meer van overheidswege worden gefinancierd. Uit het verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap blijkt dat de regeringsfracties zich kunnen vinden in het wetsvoorstel waarmee de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen wordt beëindigd. De oppositiepartijen hebben daarentegen met verontusting kennis genomen van het wetsvoorstel (GL), vinden het onbegrijpelijk dat de middelen voor OALT niet meer beschikbaar zijn als instrument voor het aanleren van de Nederlandse taal (PvdA) of kunnen zich wel vinden in het wetsvoorstel (ChristenUnie, SGP).⁵⁸ Over deze afschaffing en de overweging om dit in 1998 niet te doen, maar OETC in de vorm van OALT deels buiten schooltijd te plaatsen, zegt mevrouw **Netelenbos** het volgende:

«Het voordeel van OALT boven alle andere opties, die overigens allemaal besproken zijn, valt uiteen in twee aspecten. In de eerste plaats blijft het OALT vallen onder het kwaliteits-toezicht van de Inspectie, zodat er geen sprake kan zijn van beunhazerij in het onderwijs in de eigen taal. Mensen organiseren dit namelijk toch. In de tweede plaats wisten wij dat moskeeverenigingen onderwijs in de eigen taal zouden gaan geven als de overheid dit onderwijs niet langer zou faciliteren. Er waren aanwijzingen genoeg om te menen dat dit een heel verkeerde ontwikkeling zou zijn. Ik generaliseer nu wel, want er zijn ook moskeeverenigingen die een «integratieagenda» hebben. Er zijn echter ook moskeeën die zo'n agenda absoluut niet hebben. Dat zijn vaak orthodoxe moskeeën die niets moeten hebben van de westerse samenleving. Een ding stond toen als een paal boven water: we moeten voorkomen dat kinderen via het taalonderwijs in de handen van dat soort organisaties terechtkomen.»

⁵⁶ TK 23 447, nrs. 7–8.

⁵⁷ TK 2001–2002, 28 375, nr. 5.

⁵⁸ TK 23 019, nr. 4.

Over de afschaffing van OALT, of het stopzetten van subsidiëring van overheidswege zijn de meningen verdeeld, getuige de hiernavolgende citaten:

De **Commissie**: *«U heeft geen moeite met het afschaffen van het OALT?»*

De heer **Vierboom**: *«In de huidige situatie en bij de huidige vorm ben ik daar niet rouwig om. Overigens, over het feit dat wij straks een volledige baan missen, ben ik wèl rouwig. Je kunt met een volle arbeidsplaats veel doen, en dat gebeurt op dit moment ook.»*

De **Commissie**: *«Die capaciteit zou ook voor Nederlands kunnen worden ingezet.»*

De heer **Vierboom**: *«Ja, en dat doen we nu ook.»*

Ook uit het gesprek met mevrouw **Schonkeren** (leerkracht O.B.S. de Sleutel, Tilburg) en mevrouw **Hanegraaf** blijkt de afschaffing van OALT niet problematisch te zijn:

De **Commissie**: *«Nu wordt het afgeschaft en wat betekent dat voor uw school, mevrouw Hanegraaf?»*

Mevrouw **Hanegraaf**: *«Wij treuren er niet om. Misschien heeft het ook te maken met de kwaliteit van het Nederlands dat die leerkracht spreekt. Wij hebben ook ervaring met eerdere leerkrachten en het ging altijd redelijk moeizaam.»*

De heer **Boot** vindt de afschaffing van OALT daarentegen «betreunswaardig»:

«OALT wordt ingezet om het Nederlands op te pikken en om kinderen een stukje veiligheid te geven. Dat functioneert bij ons op school heel goed. Ook na schooltijd zijn leerlingen gemotiveerd om te komen en leren zij een stukje van hun eigen taal, om de contacten met de familie op peil te houden.»

De **Commissie**: *«OALT heeft bij u dus duidelijk nut.»*

De heer **Boot**: *«Ja.»*

De **Commissie**: *«Wat vindt u van het afschaffen ervan?»*

De heer **Boot**: *«Ik vind dat heel betreunswaardig. Ten eerste voor mijn collega's, die jarenlang hun best hebben gedaan. Bovendien hebben wij het als school in het beleid ingebed en nu wordt het ons plotseling via een dwangmaatregel afgenomen. Wij vinden dat heel jammer.»*

Het feit dat de kinderen van de in Nederland werkende migranten weer zouden terugkeren naar het land van herkomst is de centrale gedachte geweest achter het onderwijs in eigen taal en cultuur. Gaandeweg wordt duidelijk dat deze buitenlandse werknemers en daarmee ook hun kinderen niet zullen terugkeren. Beleidsmatig is de aandacht met het verdwijnen van het terugkeerperspectief niet verschoven naar het exclusief de integratie in het Nederlandse onderwijssysteem en het verwerven van het Nederlands als tweede taal. Het OET(C) blijft gehandhaafd, alleen de doelstelling van dit instrument verandert voortdurend, zonder dat het instrument zelf wordt aangepast. Binnen het OETC verschuift het accent van de oriëntatie op het herkomstland, naar integratie in het Nederlandse

onderwijs (de zogenoemde bevordering van het zelfbewustzijn en zelfconcept). De nadruk komt in de loop van de tijd steeds meer te liggen op taal (de eigen taal als ondersteuning om het Nederlands te leren). Deze wisseling in doelstellingen komt ook in de naamgeving naar voren: OETC, OET en ten slotte OALT.

Over deze schuivende doelstellingen komt uit het gesprek met de heer **Van Kemenade** het volgende naar voren:

De Commissie: «Ik blijf benieuwd naar het mechanisme dat bij steeds wijzigende doelstellingen steeds hetzelfde instrument in stand hield. Was er vanuit mensen die dat onderwijs gaven of anderen die er een welbegrepen eigenbelang bij hadden, een bepaalde druk om deze vorm van onderwijs in stand te houden?»

De heer Van Kemenade: «Ik heb het niet onderzocht, maar het zal wel. Er is binnen het onderwijsbeleid altijd sprake van een welbegrepen eigenbelang en druk van verschillende categorieën leraren. Toen we destijds op de mulo het Frans als tweede taal afschaften, was het ook raak. Er zijn natuurlijk welbegrepen eigenbelangen. Deze werden niet gedefinieerd als eigenbelangen, maar als grote culturele verworvenheden. Misschien waren het dat ook wel. Ik kan het moeilijk beoordelen.»

Binnen OALT wordt uiteindelijk duidelijk onderscheid gemaakt tussen cultuureducatie en taalondersteuning en worden de gemeenten beleidsmatig gezien verantwoordelijk voor de uitvoering. Uiteindelijk maakt het eerste kabinet Balkende, gevolgd door zijn tweede kabinet het voornemen om OALT af te schaffen, of in ieder geval niet meer door de overheid te subsidiëren.

5.4.5 Intercultureel Onderwijs (ICO)

In het *Beleidsplan Culturele Minderheden in het Onderwijs* wordt het Intercultureel Onderwijs als zodanig voor het eerst benoemd. In het beleidsplan wordt gesteld dat «de maatregelen ten behoeve van de bevordering van meer kennis van en begrip voor de culturele achtergronden van de verschillende bevolkingsgroepen, ter stimulering van een zich wederzijds openstellen voor elkaars cultuur of elementen daarvan, (...) niet alleen gericht zijn op de minderheidsgroepen zelf, maar op *alle leerlingen*.»⁵⁹ Het intercultureel onderwijs zal, zo wordt in het beleidsplan gesteld, belangrijke consequenties hebben voor onderwijsleerplannen, leermiddelen en de opleiding en nascholing voor onderwijsgeevenden. In de *Minderhedennota (1983)* wordt gesteld dat intercultureel onderwijs geen afzonderlijk vak naast andere vakken is. Het is een streven om in alle vakken op een zodanige wijze inhoud te geven aan dit onderwijs, dat in het gehele lesprogramma rekening wordt gehouden met het feit dat in Nederland een multi-culturele samenleving bestaat (p. 27). Ook wordt formalisering van dit uitgangspunt aangegeven. In 1985 wordt de wettelijke bepaling «het onderwijs gaat er mede vanuit dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving» in de *Wet op het basisonderwijs*⁶⁰ en in de interimwet op het speciaal onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs⁶¹ opgenomen.

In 1984 brengt staatssecretaris Van Leijenhorst de beleidsnotitie *Intercultureel Onderwijs* uit om onder andere aan bovengenoemd artikel invulling te geven. In de beleidsnotitie geldt intercultureel onderwijs niet alleen voor acculturatie, maar wordt het concept breder opgevat. Als doelstelling wordt omschreven: «Intercultureel onderwijs heeft als doel leerlingen te leren omgaan met overeenkomsten en verschillen die samenhangen met etnische en culturele achtergrondkenmerken. Dat

⁵⁹ TK 1980–1981, 16 825, nrs. 1–2.

⁶⁰ Artikel 8, lid 3.

⁶¹ Isovso, artikel 11, lid 5.

omgangspatroon moet zijn gericht op het gelijkwaardig en gezamenlijk functioneren in de Nederlandse samenleving.»

In 1986 verschijnt de vervolgotitie *Intercultureel Onderwijs*.⁶² De algemene doelstelling uit de notitie van 1984 is ongewijzigd gebleven, de subdoelstellingen zijn gewijzigd en verduidelijkt. Het oorspronkelijke subdoel (van 1984) «het bijdragen aan de ontwikkeling van het zelfbeeld van de allochtone leerlingen» vervalt. Dit is een taak van onderwijs in eigen taal en cultuur, terwijl intercultureel onderwijs is gericht op alle leerlingen. De tweede wijziging vormt de opname van het kennisaspect als subdoel (ARBO, 1988). Als subdoelstellingen, gericht op zowel autochtone als allochtone leerlingen, worden in de vervolgotitie *Intercultureel Onderwijs*⁶³ genoemd:

- 1 Het verwerven van kennis van elkaars achtergronden, omstandigheden en cultuur zowel door de autochtone bevolkingsgroep(en) als de in ons land verblijvende etnische groepen en het wederzijds verwerven van inzicht in de wijze waarop waarden, normen en gewoonten en omstandigheden het gedrag van mensen bepalen.
- 2 Het met elkaar leren samenleven in ons land van groepen van verschillende etnische en culturele afkomst
- 3 Het voorkomen en tegengaan van vooroordelen, discriminatie en racisme op grond van etnische en/of culturele verschillen bij alle bevolkingsgroepen

Bedoelde subdoelstellingen hebben consequenties voor de leerkrachten, de onderwijsleerkrachten en de schoolorganisatie. Ook mevrouw **Netelenbos** vindt dat Intercultureel onderwijs veelomvattend is:

«Intercultureel onderwijs is niet een lesje. Intercultureel onderwijs is een houding die hoort bij onderwijs op maat.

(...) Het gaat om de manier waarop een leraar voor de klas staat en de vraag of hij aandacht heeft voor verschillen. In het onderwijs vindt men het bijvoorbeeld belangrijk dat een kind de leraar aankijkt als hij tegen hem praat. Als een kind dat niet doet, zegt een beetje docent: kijk mij eens aan. In sommige culturen is het echter zeer onbeleefd om iemand aan te kijken. Kinderen uit die culturen doen dat dan ook niet. Als je je dat niet realiseert, heb je onmiddellijk een conflict.»

Voor de periode 1986–1991 worden in de beleidsnotitie een aantal maatregelen genoemd om de subdoelstellingen te verwezenlijken. Gericht op de introductie van het intercultureel onderwijs wordt er voorlichtingsmateriaal voor het (speciaal) basis- en voortgezet onderwijs en informatie over voorbeeldprojecten verschaft. In de initiële opleidingen en met nascholing zal specifiek op de noodzakelijke vaardigheden van de leerkrachten ten behoeve van het intercultureel onderwijs worden ingegaan. Er komen uitwisselingsbijeenkomsten, er wordt materiaal ontwikkeld en er wordt nagegaan op welke wijze de examens in een aantal vakken op interculturele wijze kunnen worden ingericht (Koolen, 2003, p. 58). In de circulaire Schoolwerkplan 1988 voor het basisonderwijs is de verplichting expliciet opgenomen voor de realisatie van Intercultureel Onderwijs op schoolniveau⁶⁴. De inspectie is gevraagd om de schoolwerkplannen op dit onderdeel te toetsen. De heer **Kloprogge** zegt achteraf in zijn gesprek met de Commissie over het intercultureel onderwijs:

De **Commissie**: *«Een officiële doelstelling van het Nederlandse onderwijs is intercultureel onderwijs. Is daarbij ook sprake van heldere doelstellingen en voldoende instrumenten?»*

De heer **Kloprogge**: *«Nee, ik denk dat dat een heel vaag terrein is. Het speelt al heel lang. Een tijdlang was het toch een beetje het bakken van Marokkaanse koekjes op scholen, en*

⁶² TK 1985–1986, 18 709, nr. 4.

⁶³ TK 1985–1986, 18 709, nr. 4, p. 4.

⁶⁴ TK 1988–1989, 16 102, nr. 166, p. 6.

het af en toe uitnodigen van de ouders. Op zich is dat niet verkeerd, maar het draagt niet veel bij aan allerlei zaken. De laatste jaren heb ik het woord nauwelijks meer gehoord, en heb ik het idee dat er weinig aan gebeurt. Er ontstaat nu wel een discussie over de sociale segregatie, en hoe je die moet aanpakken. Maar het intercultureel onderwijs is toch sterk verschoven naar een accent op gelijke prestaties, aan het zoveel mogelijk kinderen laten behalen van een startkwalificatie, zodat zij op de arbeidsmarkt kunnen functioneren en een kans hebben om maatschappelijk te overleven. Het interculturele is in mijn perceptie de laatste jaren een wat flauwe afdruk geworden, en misschien nooit echt meer geweest dan dat.»

«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 ontstaat dan 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 komt in de scholen «merkwaardig weinig op gang». Onderzoek (...) laat volgens Ledoux zien dat als scholen al iets aan intercultureel onderwijs deden, dit vooral gebeurt als geïsoleerd evenement, los van het reguliere curriculum, en met een inhoud die door sommigen wat denigrerend als «folklore» wordt bestempeld. Dat gebeurt dan bovendien nog alleen op scholen met een duidelijk etnisch heterogene bevolking». Ondanks de wettelijke verplichting zien scholen met overwegend autochtone leerlingen in die tijd intercultureel onderwijs «niet als een onderwerp dat hen aangaat» (p. 83–84) (geciteerd door Verwey-Jonker Instituut).⁶⁵

In de jaren negentig blijft de doelstelling van het Intercultureel Onderwijs onveranderd, maar de belangstelling voor het onderwerp daalt. In 1994–1998 is de projectgroep ICO aangesteld om een stimulans te geven aan het intercultureel onderwijs. De door O&W en VWS ingestelde Projectgroep Intercultureel Onderwijs krijgt vier jaar de tijd om een nieuwe impuls aan intercultureel onderwijs te geven, in en om het onderwijs. De overheid constateert namelijk dat de wettelijke verplichting om leerlingen voor te bereiden op de multiculturele samenleving nog weinig effect heeft. Onderzoek en inspectierapporten laten zien dat de aandacht voor intercultureel onderwijs bepaald niet algemeen is en er een gemeenschappelijke visie ontbreekt. Volgens de projectgroep stagneert daarom de invoering van intercultureel onderwijs (Verwey-Jonker Instituut).⁶⁶ Ondanks de instelling van de Projectgroep ICO is volgens onderzoek van Ledoux (1998) 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) (Verwey-Jonker Instituut).⁶⁷ Dat de prioriteit verschuift blijkt ook uit het gesprek met mevrouw **Netelenbos**:

⁶⁵ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 5 e.v. en p. 13 e.v.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

De **Commissie**: «In hoeverre was het intercultureel onderwijs een prioriteit?»

Mevrouw **Netelenbos**: «Dat was eigenlijk niet echt een thema. De nadruk lag vooral op het bestrijden van onderwijsachterstanden. Ik heb wel vaak gezegd dat onderwijs intercultureel moet zijn, omdat in ieder geval altijd het risico bestaat dat de witte middenklasse en de gemiddelde leerling met een autochtone achtergrond het referentiekader wordt voor het onderwijs»

Vanaf eind jaren negentig is de belangstelling voor ICO verder afgenomen. Verwey-Jonker noemt als oorzaken de geringe facilitering ervan, het gebrek aan inhoudelijke richtlijnen en de toegenomen druk op de kerndoelen van het onderwijs. De kwaliteitsimpuls die het ministerie van OC & W in de jaren negentig geeft aan het intercultureel onderwijs, lijkt daar geen verandering in te hebben gebracht (Verwey-Jonker Instituut).⁶⁸ In het gesprek met de heer **Kloprogge** blijkt ook een dergelijk mechanisme:

De **Commissie**: «Is er ooit bewust gezegd: we stoppen ermee, want de doelen die we hadden, zijn behaald of worden niet behaald?»

De heer **Kloprogge**: «Nee, dat is een sluipend proces geweest.»

De **Commissie**: «Kunt u verklaren dat er bewust beleid is gevoerd op een terrein, en dat dat vervolgens een stille dood sterft?»

De heer **Kloprogge**: «Ik denk dat dit typisch een soort beleid is waaraan eenieder zijn eigen invulling gaf, maar waarvan niet helder was waar men naar toe wilde.»

Ondanks het onduidelijke karakter van het beleid voor intercultureel onderwijs ziet mevrouw **Ledoux** wel voordelen van dit beleid, met name in de toekomst:

«Ik zei helemaal in het begin dat integratiebeleid voor mij kansenbeleid en samenlevingsbeleid is. Ik vind dat de tweede component in het onderwijs altijd weinig aandacht heeft gehad. Intercultureel onderwijs is toch een soort stiefkindje geweest, in allerlei opzichten, terwijl het in de discussie die nu gevoerd wordt, naar mijn gevoelen niet zozeer om kansenbeleid gaat, als wel om de manier waarop groepen met elkaar omgaan en om wat daarbij goed en verkeerd gaat. Eigenlijk zou het andere onderdeel van het onderwijs, het aspect van het interculturele onderwijs, veel vaker op de agenda moeten worden gezet.»

5.4.6 Onderwijssegregatie

Voor een heldere bespreking van onderwijssegregatie, is het noodzakelijk te definiëren wat een zogenoemde zwarte school is. De term «zwarte school» wordt vaak als synoniem gebruikt voor achterstandsschool. In deze paragraaf zal blijken dat de term «zwarte school» geen betrekking heeft op het onderwijsniveau. De term slaat op het percentage leerlingen van allochtone afkomst, waaronder verhoudingsgewijs veel leerlingen met een leerachterstand bij de start (1.9-leerlingen). Karsten e.a. (2003) formuleren het als volgt: «De prestaties op zwarte scholen zijn wel gemiddeld lager dan op wittere scholen, maar dat wil nog niet zeggen dat op witte of gemengde scholen achterstanden effectief bestreden worden. Ook daar is het vooral de individuele achtergrond van de leerling die meetelt voor succes. Op witte scholen met een klein aandeel leerlingen uit een kansarm milieu blijven de prestaties van die leerlingen óók achter bij

⁶⁸ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 5 e.v. en p. 13 e.v.

die van de overige leerlingen» (p. 16–17). Uit interviews met leerkrachten en schoolleiders (Dijkstra, 1997) blijkt dat zij de onderwijsachterstand bij allochtone kinderen vooral wijten aan het gebrek aan kennis en de andere culturele achtergrond van de allochtone kinderen. Het beeld dat deze leerkrachten en schoolleiders vaak hebben van allochtone kinderen is gebaseerd op het prototype laagopgeleide allochtone ouder die niet in Nederland is opgegroeid en daardoor slecht in staat is onderwijsondersteuning te bieden. De werkelijke kennis van het «milieu» van deze kinderen is beperkt, volgens Dijkstra.

Een illustratief voorbeeld voor het feit dat dit onderscheid vaak vergeten wordt of ten onrechte als synoniem gebruikt wordt, is een term in het Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten (1997): In dit plan wordt gesproken van «etnische achterstand» (p. 20). Tijdens de hoorzittingen komt meermalen naar voren dat segregatie een klassiek thema is en niet als zodanig een «zwart-wit»-probleem:

De heer Klopogge:

«Segregatie is eigenlijk een klassiek onderwijsthema, omdat segregatie niet zonder meer is gekoppeld aan de komst van migranten of allochtonen. Nederlandse scholen zijn traditioneel nogal gesegmenteerd geweest qua sociale klasse. Misschien herinnert u zich nog de hogere burgerschool, waarbij de naam ook al aangeeft dat die niet voor iedereen is bedoeld. Segregatie in relatie tot allochtonen is daar een variant op, omdat het niet in de eerste plaats gaat om de migranten, maar om de sociale achtergronden die daarbij een rol spelen. (...) Als je praat over zwarte scholen, zit de problematiek niet in de kleur, hoewel de naam dat suggereert, maar in het feit dat je daar ouders hebt die in het algemeen een heel laag opleidingsniveau hebben, en bovendien allochtoon zijn. Maar de kern van het probleem zit in het opleidingsniveau.»

Mevrouw Ledoux:

«Ja, er is natuurlijk altijd segregatie naar sociaal milieu in het onderwijs geweest, wat het best zichtbaar was in het voortgezet onderwijs. Er wordt voor dit onderwijs gesorteerd naar prestaties van kinderen, die mede beïnvloed worden door het sociale milieu. In het voortgezet onderwijs zie je dan ook verschillende scholen die corresponderen met verschillende sociale milieus. Dat is altijd zo geweest, dus in die zin is de situatie niet veranderd. In het basisonderwijs kennen wij dit verschijnsel eigenlijk niet, al waren er natuurlijk wel de standenscholen tegenover de klompenscholen.»

De heer Van Kemenade:

«Niet in mijn periode. In mijn periode waren er arbeidersscholen. Het probleem van onderwijsachterstand was heel nadrukkelijk ook daar aanwezig. Het probleem heeft zich geleidelijk vertaald in zwarte scholen, maar het gaat in wezen om hetzelfde probleem en dezelfde wijken. Het probleem van segregatie in zwarte en witte scholen is pas in de tweede helft van de jaren tachtig aan de orde gekomen. Het probleem manifesteerde zich toen steeds meer, omdat de aantallen migranten ook steeds groter werden. Het is ook een kwestie van aantallen.»

In deze paragraaf worden onder zwarte scholen concentratiescholen verstaan met een hoog (50 % of meer) aantal allochtone leerlingen. De sociaal economische positie is van doorslaggevende invloed op de onderwijsprestaties van leerlingen, de betreffende etnische afkomst is een bijkomend aspect.

Ontwikkelingen in onderwijssegregatie

Onderwijssegregatie in de neutrale betekenis van het woord is altijd een kenmerk geweest van het Nederlandse onderwijsbestel. De vrijheid van onderwijs, wettelijk bepaald in artikel 23 van de Grondwet heeft ertoe geleid dat in het Nederlandse onderwijs scholen bestaan met verschillende denominatie en met een verschillende pedagogische grondslag. Segregatie is een veelvormig fenomeen in het Nederlandse onderwijsstelsel: naar sociaal milieu, naar godsdienst, naar pedagogische opvatting, naar etnische herkomst, naar niveau en naar leervermogen. Een aantal vormen van bovenstaande segregatie hebben minder in de belangstelling gestaan; de diversiteit in het onderwijs en de keuzevrijheid van de ouders worden over algemeen gewaardeerd. De relatie tussen de keuzevrijheid en de acceptatie van bijzondere scholen heeft wel tot veel maatschappelijke en politieke discussies geleid. Ook de scheiding tussen basisonderwijs en speciaal onderwijs heeft belangstelling getrokken en er wordt nu ook beleid gevoerd om deze scheiding te verminderen (Weer Samen Naar School: WSNS-beleid). Eén vorm van segregatie staat op het moment zeer in de schijnwerpers: de segregatie naar etnische herkomst. De opkomst van de zogenoemde «zwarte» scholen (scholen waarbij het merendeel van de leerlingenpopulatie van allochtone afkomst is) staat bijzonder in de (media)belangstelling en de redelijk recente oprichting van islamitische en hindoescholen versterkt deze aandacht.

Sinds 1985 neemt de segregatie toe, tegenwoordig is ongeveer 7% van de basisscholen een zogenoemde zwarte school: scholen met 50% of meer allochtone leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Nog geen 3% van de scholen kan beschouwd worden als een concentratieschool voor autochtone leerlingen uit lagere sociale milieus. Het aantal «zwarte» scholen stijgt geleidelijk, in het begin met name in de grote steden, recentelijk het meest in de middelgrote gemeenten. De etnische segregatie gaat samen met sociale segregatie: allochtone leerlingen zitten vooral op scholen waar de autochtone leerlingen ook tot een achterstandsgroep behoren en minder vaak op scholen waar de autochtone leerlingen uit hoger geschoolde milieus komen (Ledoux, 2003). Over de gevolgen voor de afzonderlijke scholen in de praktijk, zegt mevrouw **Hanegraaf**:

«Wij hebben ons nu gericht op met name schoolbegeleidingsdiensten. Wij zijn zelf zeer ondernemend geweest om in den lande, bij universiteiten en instituten, ondersteuning te zoeken en cursussen te zoeken, teneinde zelf aan deskundigheidsbevordering te doen. Het is een weg geweest van vallen en opstaan. Dat is jammer, want daar gaan jaren mee verloren. Bovendien moest het team op de school ook zelf een omslag maken. Mevrouw Schonkeren heeft nog meegemaakt dat het een witte Nederlandse school was, met Nederlandse kinderen, en dan loopt het zoals het loopt en liep in Nederland. Maar geleidelijk aan verkleurde de school en op een gegeven moment in een heel rap tempo. Je houdt daarbij hetzelfde team en dezelfde kwaliteiten van de mensen, maar die moeten zich dan afstemmen op de populatie die binnenkomt. Dat duurt een aantal jaren en daar hebben wij mee geworsteld.»

Oorzaken etnische segregatie in het onderwijs

Veel onderzoek naar etnische segregatie in het onderwijs richt zich op het basisonderwijs. Uit een recent onderzoek van het SCO-Kohnstamm instituut naar onderwijssegregatie in Amsterdam, blijkt dat de twee belangrijkste oorzaken van etnische segregatie in het onderwijs de woonsegregatie en de keuzepatronen van ouders zijn. De ongelijke verdeling van allochtone inwoners over het land en over de woonwijken

levert een concentratie op schoolniveau op. Ook zorgt dit voor het samengaan van etnische en sociale segregatie: autochtone en allochtone kinderen uit achterstandsgroepen wonen over het algemeen in dezelfde wijken en bezoeken de scholen in die wijken. Deze demografische patronen kunnen echter niet verklaren waarom er scholen bestaan, die niet de populatie in de wijk of buurt weerspiegelen: de zogenoemde «te zwarte» of «te witte» scholen. Hiermee wordt een tweede belangrijke oorzaak van etnische segregatie blootgelegd: de keuzepatronen van ouders. Ouders zijn geneigd scholen te vermijden waar naar hun gevoel te veel allochtone kinderen op zitten. Dit kunnen autochtone ouders zijn die liever niet kiezen voor een zwarte school, maar ook allochtone ouders die ook voorkeur geven aan een school die in hun ogen niet te veel allochtone kinderen telt. De zogenaamde «witte» en «zwarte» vlucht. De heer **Koolen** (voormalig senior beleidsambtenaar DCIM, BZK en Justitie) zegt hierover:

«Er is overigens ook een zwarte vlucht van well to do-mensen van etnische herkomst die hun kinderen ook van die scholen af halen en naar elders verplaatsen.»

Ook in het gesprek met de heer **Vierboom** komt deze «witte» maar ook «zwarte» vlucht naar voren:

«Twee jaar geleden hebben wij de dislocatie van de school gesloten voor wat betreft het basisschoolgedeelte omdat daar alleen nog maar Turkse leerlingen zaten. Het betrof «Het rooie dorp», een wijk die vergelijkbaar is met Voorstad Centrum. De omvang werd zó gering dat wij die afdeling van de school hebben moeten sluiten. In hetzelfde gebouw waarin die afdeling zat, was ook een protestants-christelijke school gevestigd. Die school is er nog steeds en heeft in feite de taak als wijkschool overgenomen, een taak die wij voorheen als openbare school hadden. Door de verkleuring zijn zowel Nederlandse als allochtone ouders verkast naar «de burens» in hetzelfde gebouw maar die school maakt nu hetzelfde proces door. Ook daar gaat het percentage allochtonen in de richting van 50 en daarmee komt men over de kritische grens heen. Vervolgens zie je dat hetzelfde proces zich weer voltrekt: er ontstaat zowel een witte als een zwarte vlucht. Ook de hoger opgeleide allochtone ouders kiezen voor scholen die in de verdere omtrek zijn gevestigd, soms zelfs buiten de stad. Het is een proces dat zich niet alleen in deze wijk voltrekt. Ook in andere wijken treedt het op.»

Onderzoek van Karsten e.a. (2003) wijst uit dat voor autochtone ouders de mate van overeenstemming tussen school en thuis het belangrijkste schoolkeuzemotief is. Autochtone en dan met name hoger opgeleide ouders denken dat zwarte scholen geen «match» zijn tussen school en thuis. Ouders vinden dat sprake is van overeenstemming als de sfeer op school aanspreekt, op school dezelfde opvattingen heersen over de opvoeding of over levensbeschouwing én als er op de school veel kinderen zitten uit hetzelfde milieu of met dezelfde culturele achtergrond. Mevrouw **Van Schonkeren** zegt hierover:

«Wij hebben in het verleden behoorlijk wat problemen gehad toen wij na twee fusies in feite verkleurden. Toen was het heel duidelijk dat de mensen die nota bene tegenover ons woonden en normaal voor het gemak gekozen zouden hebben, mensen in dezelfde straat en achter ons, allemaal aan ons voorbij gingen om naar de witte scholen te gaan. Dat heeft ons een behoorlijke deuk gegeven. Wij hebben heel wat in de het werk moeten stellen om ons staande te houden en op een gegeven moment kwam er een kentering in.»

Voor laag opgeleide ouders blijken de afstand, het niveau van de school en de mate van differentiatie het belangrijkste te zijn. Naarmate de oplei-

ding van ouders hoger is, wordt de overeenstemming tussen school en thuis belangrijker. Allochtone ouders wijzen zwarte scholen onder andere af omdat ze bang zijn dat die scholen niet voldoende niveau bieden voor het leren van Nederlands. Illusterend is hierbij het voorbeeld van de «Deventer moeders». Een aantal Turkse moeders voert drie jaar geleden actie om de kwaliteit van het onderwijs op de voormalige katholieke basisschool de Kameleon in Deventer verbeterd te krijgen. Uiteindelijk is deze basisschool, na stemming onder de ouders, gesloten. Mevrouw **Akdag**, zelf betrokken bij de actie destijds zegt hier tijdens de openbare hoorzitting in Deventer over:

«Ja, ik was een van de actievoerders. Ik was zelf de woordvoerder van de actie. Iedereen in de zaal weet zo'n beetje van de situatie af. Dat had voorkomen moeten worden. (...) Een zwarte school hoeft niet te betekenen dat het een slechte school is, maar de integratie zie ik daar niet in.»

Over de invloed van de autochtone medeklasgenoten destijds nadat haar dochter na de sluiting van de Kameleon naar een voor het merendeel «witte» basisschool is gegaan, zegt ze:

«Zij kwam de eerste week al met heel dure woordjes thuis. Ik vroeg: «hoe kom je aan die woordjes?» Die had zij van de leerling naast haar geleerd. Ze had de woorden «doorzichtig papier» geleerd. Als een ander Turks kind naast haar zou zitten, zou die het heel simpel «papier» noemen. Dat soort dingen, de hele dag oefenen op school, dat helpt. Ik spreek uit ervaring.»

De heer **Knol** (voormalig wethouder Deventer) zegt de volgende dag tijdens zijn gesprek met de tijdelijke commissie hier achteraf over:

«Het was natuurlijke een fantastische ervaring –dat meen ik ècht; het kon volgens mij alleen maar in Deventer– dat die vrouwen dat deden. Kennelijk voelden ze de vrijheid en de kracht om op deze manier op te komen voor de kinderen en zichzelf. Ik had veel waardering voor het feit dat die vrouwen op deze manier voor hun belangen opkwamen. Vervolgens werd intensief overleg met het gemeentebestuur gezocht. Hoe moest dit probleem worden opgelost? De school lag in een wijk die door uitsluitend migranten werd bewoond. Pal ernaast ligt een openbare school die ook zwart is. Daar wordt uitstekend onderwijs gegeven maar ook deze school wordt geconfronteerd met de vraag: kunnen wij de kinderen op een voldoende niveau voor voortgezet onderwijs afleveren? Over een oplossing in de sfeer van gedwongen spreiding, spreidingsbeleid enz. kan verschillend worden gedacht. Het was gisteren, drie jaar na dato, fantastisch dat de moeders zeiden: hadden wij dit gesprek maar drie jaar eerder gevoerd; dan had het probleem van De Kameleon niet behoeven te ontstaan.»

Als derde oorzaak wordt het bedoelde of onbedoelde gedrag van scholen genoemd, ofwel de schoolprofilering. Bij onderzoek van het SCO-Kohnstamm-instituut (2002) zijn een paar voorbeelden gevonden van scholen die proberen bepaalde groepen ouders en kinderen «buiten de deur» te houden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door een hoge ouderbijdrage te vragen, door wachtlijsten, door een beperkte aanname van kinderen die onvoldoende Nederlands spreken, door alleen leerlingen toe te laten uit een bepaald voedingsgebied, of door ouders een andere school te adviseren.

Een voorbeeld van bovenstaand bedoeld of onbedoeld gedrag komt naar voren in een recent artikel van het NRC Handelsblad van 22 november 2003. Uit het artikel komt naar voren dat op minstens zeven katholieke

middelbare scholen in Nederland, van Rotterdam tot Utrecht, van Den Haag tot Schiedam, het dragen van een hoofddoek verboden is of binnenkort verboden wordt. De redenering hierachter is dat hoofddoeken een uiting zijn van een ander geloof en daarom in strijd zijn met de identiteit van de school. Volgens het NRC zeggen de scholen steeds meer nadruk te leggen op hun katholieke wortels met kledingvoorschriften, een geactualiseerde versie van de Tien Geboden en meer nadruk op fatsoenlijke sociale omgangsvormen. In dit artikel van NRC-Handelsblad wordt een relatie gelegd tussen het verbod op de hoofddoekjes en het «wit» blijven van een middelbare school in de binnenstad van Utrecht. Volgens de NRC heeft de betreffende school, na de sluiting van het Niels Stensen-college in 1998 zich afgevraagd hoe kan worden voorkomen dat er ook geen witte leerlingen meer komen. Men kwam tot de conclusie dat duidelijker moest worden gezegd waar de school voor stond.⁶⁹

Zwarte scholen richten zich in sommige gevallen met bepaalde maatregelen op hun doelgroepen, ze gebruiken bijvoorbeeld specifieke methoden of creëren extra voorzieningen. Deze maatregelen zijn bedoeld om een zo goed mogelijk onderwijsaanbod te creëren en niet om de school aantrekkelijker te maken voor allochtone ouders en kinderen. (vgl. Ledoux, 2003). Maar als een school als zodanig bekend staat, trekt zo'n school wel kinderen uit de betreffende doelgroepen aan. Net zoals een voorschool gekoppeld aan een basisschool onbedoeld kan leiden tot etnisch specifieke voorselectie die weer tot een specifieke instroom in de betreffende basisschool leidt (vgl. Karsten, et. al., 2003 en Ledoux, 2003).

Uit het gesprek met de heer **Vierboom** blijkt ook een dergelijk onbedoeld gevolg:

«Het is een dilemma. Als men op een zwarte school zijn programma sterk richt op de allochtone leerlingen, blijft het een zwarte school. De school wordt dan immers als zodanig getypeerd.»

In het voortgezet onderwijs lijkt de etnische segregatie vooral samen te hangen met de scheiding in prestatieniveau's. Volgens Karsten, e.a. (2003) kent segregatie in het voortgezet onderwijs twee verschijningsvormen. Ten eerste segregatie tussen schooltypen als gevolg van verschillende resultaten op de Cito-eindtoets en schooladviezen en ten tweede segregatie binnen schooltypen als gevolg van keuzepatronen van ouders. Dit leidt voornamelijk tot relatief «witte» havo/vwo-scholen en «zwarte» vmbo-scholen. De term «zwarte vmbo-scholen» is hierbij wel breed opgevat, het vmbo is een rijkgeschakeerd type onderwijs: er zijn 4 leerwegen binnen het vmbo: de theoretische leerweg, de gemengde leerweg, de kaderberoepsgerichte leerweg en de basisberoepsgerichte leerweg. Tevens zijn het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs te onderscheiden binnen het zogenoemde zorgonderwijs in het vmbo.⁷⁰ De verdeling van allochtone leerlingen over deze verschillende leerwegen is niet gelijk.

Volgens Kroneman (2003) vindt binnen het vmbo met name in de grote steden ook een ruimtelijke scheiding plaats tussen autochtone leerlingen met een vmbo-advies die naar een school in een randgemeente gaan en zwarte vmbo-leerlingen die in de steden naar een vmbo-school gaan. Volgens een door haar geïnterviewde rector is «het structurele probleem dat de oude mavo, tegenwoordig vmbo-theoretische leerweg, in de praktijk vaak aan het algemeen voortgezet onderwijs is gekoppeld» (Kroneman, 2003, p. 28). De oorzaken van deze scheiding berusten onder andere op de keuzepatronen van de ouders. Dank zij goede openbaar vervoerverbindingen kunnen bepaalde scholen gemeden worden. Ook krijgen

⁶⁹ NRC Handelsblad, «Hoe het katholieke St. Gregoriuscollege in de Utrechtse binnenstad wit blijft», zaterdag 22 november 2003.

⁷⁰ www.vmbo.nl

allochtone leerlingen verhoudingsgewijs vaker een vmbo-advies dan de autochtone leerlingen (Kroneman, 2003). Verder hebben scholen voor voortgezet onderwijs meer eigen beleidsruimte, zodat ze bepaalde afdelingen kunnen oprichten of sluiten als reactie op de keuzepatronen van de ouders en de leerlingen (Ledoux, 2003). Mondeling bevestigt mevrouw **Ledoux** dit mechanisme:

«Vooral in het voortgezet onderwijs komt het voor dat scholen een eigen beleid voeren, bijvoorbeeld door het afbouwen of verplaatsen van bepaalde afdelingen van de school.(...) Door het splitsen van de school in een havo/vwo-afdeling en een vmbo-afdeling en deze in aparte gebouwen onder te brengen kun je je bijvoorbeeld voor beide groepen profileren als een aantrekkelijke school, terwijl je anders misschien ouders zou zien afhaken als de kleur van de school hun niet aanstaat.»

De verdeling van allochtone leerlingen binnen het onderwijsbestel

De gelijkstelling van het bijzonder en openbaar onderwijs in 1920 na de wetwijziging van 1919 naar aanleiding van de schoolstrijd zorgt voor een toename van het bijzonder onderwijs. In 1920 gaat 45 % van de leerlingen naar een bijzondere school, 1950 is dat 73%. Uit de cijfers voor 2003 blijkt dat in het primair onderwijs 68% van de leerlingen naar een school voor bijzonder onderwijs gaat en in het voortgezet onderwijs is dat 74%. Het gangbare beeld, volgens Gramberg (2003, p. 12), is dat «het bijzonder onderwijs de poorten gesloten houdt voor allochtone leerlingen en ze listig naar het openbaar onderwijs weet te dirigeren». De openbare scholen «verzwarten» vervolgens omdat ze geen leerlingen mogen weigeren.

Uit onderzoek blijkt dat de heterogeniteit binnen de grote zuilen (openbaar, katholiek en protestants-christelijk) vrij groot is. Elke zuil kent zowel witte als zwarte scholen, al zijn er wel verschillen. De «zwartste» scholen, met meer dan 60% allochtone leerlingen, zijn vaak in het openbaar onderwijs te vinden. Het protestants-christelijk onderwijs is relatief wit. Ook het katholiek onderwijs telt gemiddeld genomen wat minder allochtone leerlingen dan in het openbaar onderwijs. In het «zuiden van het land» doet zich overigens een omgekeerde trend voor. In steden zoals Helmond, Tilburg, Nijmegen, Eindhoven, Maastricht en Venlo heeft het openbaar onderwijs minder allochtone leerlingen dan de katholieke scholen. Een oorzaak hiervan kan zijn dat de katholieke scholen vanouds een volksfunctie hebben gehad en de openbare scholen vaak op initiatief van de hoger opgeleide, nietkatholieke, niet uit de zuidelijke provincies afkomstige Nederlanders zijn opgericht. Voor de kleine zuilen geldt deze heterogeniteit veel minder. Op alle islamitische en hindoe-scholen heeft ten minste 60% van de leerlingen een 1.9-gewicht. Voor de reformatorische en vrijgemaakt-gereformeerde scholen geldt de omgekeerde situatie. Geen één school telt meer dan 10% allochtone leerlingen. Het algemeen-bijzonder onderwijs bestaat voor het grootste deel uit scholen met minder dan 10% allochtonen. Deze scholen, met vaak een duidelijk concept, hebben vaak, ook in de steden een eigen publiek. Deze scholen hebben vaak een buurtoverstijgende functie, kennen soms een hoge ouderbijdrage en vaak forse wachtlijsten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het aandeel van het algemeen-bijzonder onderwijs in het basisonderwijs slechts 5% is (Gramberg, 2003).

De situatie in Amsterdam komt redelijk overeen met bovenstaand beeld. In het Amsterdamse basisonderwijs is het niet zo dat de confessionele scholen relatief minder allochtone achterstandsleerlingen opnemen. Het protestants-christelijk onderwijs heeft van de «grote drie» richtingen (openbaar, katholiek en protestants-christelijk) in Amsterdam naar

verhouding de meeste allochtone én autochtone achterstandsl leerlingen (meer dan 50% allochtone achterstandsl leerlingen). In tegenstelling tot deze «grote drie» die elkaar in percentages weinig ontlopen, zijn het islamitisch onderwijs (95%) en het algemeen bijzonder onderwijs (6%) het meest gesegregeerd en wijken als zodanig veel af van het stedelijk gemiddelde (Karsten, et.al, 2003, p. 4). Uit gegevens waar de inspectie over beschikt in haar verkenning naar artikel 23 *Vaste grond onder de voeten*, komt de verdeling van 1.9-leerlingen over het openbaar en bijzonder onderwijs in de (vier) grote steden en over Nederland in totaal aan bod. In onderstaand figuur wordt deze verdeling weergegeven.

Tabel 5.3 Verdeling allochtone leerlingen over het openbaar en bijzonder onderwijs in 2001.

	Aantallen	G4	G21	Overig	Totaal
Bijzonder onderwijs	Aantal 1.9	43 916	23 885	40 609	108 410
	Aantal leerlingen	101 389	149 730	808 400	1 059 519
	% 1.9 leerlingen	43.3%	16.0%	5.0%	10.2%
Openbaar onderwijs	Aantal 1.9	34 438	15 372	44 244	94 054
	Aantal leerlingen	69 064	72 232	351 398	492 694
	% 1.9 leerlingen	49.9%	21.3%	12.6%	19.1%
Totaal	Aantal 1.9	78 354	39 257	84 853	202 464
	Aantal leerlingen	170 453	221 962	1 159 798	1 552 213
	% 1.9 leerlingen	46.0%	17.7%	7.3%	13.0%

Bron: Onderwijsraad (2002), p. 54.

In vergelijking met gegevens uit 1999 constateert de Onderwijsraad dat de verdeling van 1.9-leerlingen over de scholen van de grote denominaties de afgelopen jaren dus nauwelijks gewijzigd is. Het openbaar onderwijs heeft volgens de raad wat 1.9-leerlingen betreft relatief het grootste aandeel, in absolute aantallen gemeten heeft het bijzonder onderwijs meer 1.9-leerlingen dan het openbaar onderwijs (Onderwijsraad, 2002). Etnische segregatie wordt volgens Gramberg nauwelijks beïnvloed door de verzuilde scheidslijnen. Uit door de Onderwijsraad aangehaalde onderzoeken komt dezelfde conclusie naar voren. Volgens Dijkstra, Jungbluth en Ruiter (geciteerd door de Onderwijsraad) heeft «het optreden van segregatie zich van verzuilde scheidslijnen weinig aangehouden» (Onderwijsraad, 2002, p. 55). De openbare zuil is intern net zo gesegregeerd als de katholieke en de protestantse zuil. Het bijzonder onderwijs in de plattelandsgebieden kent daarentegen een oververtegenwoordiging van 1.25-leerlingen. Deze groep komt relatief veel voor in het bijzonder onderwijs in deze gebieden. Dat is niet geheel verwonderlijk, omdat deze leerlingen veelal woonachtig zijn in gebieden met een sterke nadruk op het bijzonder onderwijs zoals de Peel, Twente, de Betuwe, Groningen en delen van de Veluwe (Gramberg, 2003, p. 3). Uit de cijfers blijkt geen bewijs voor de mindere toegankelijkheid van het bijzonder onderwijs voor allochtone leerlingen. Ook in de gesprekken komt dit naar voren:

Mevrouw Netelenbos:

«Die (invloed van artikel 23 op onderwijssegregatie, red.) is volgens mij veel kleiner dan wel eens wordt gedacht. Zo zijn er heel veel rooms-katholieke scholen in Rotterdam waarvan 99,9% van de leerlingen van oorsprong niet-Nederlandstalig zijn. (...) Zo zijn er protestants-christelijke en rooms-katholieke scholen waarop net zo veel allochtone kinderen zitten als op de openbare scholen in dezelfde stad.»

«Mijn opvatting is, voor zover ik de resultaten ervan zie, dat zeer veel bijzondere scholen ook tal van migrantenkinderen hebben aangenomen. Zij hebben zich daar bepaald niet voor afgesloten. (...) De openbare school was heel bewust een instrument van de overheid in brede zin om kinderen de mogelijkheid te bieden om naar scholen te gaan die niet vanuit een bepaalde ideologie gegeven worden. De openbare school bood ook de mogelijkheid aan kinderen die nog niet zo gemakkelijk naar school konden gaan, dat toch te doen. Openbare scholen hebben een evidente emanciperende functie.»

Invloed van «zwarte» scholen op de onderwijsprestaties en integratie

Discussies rond «zwarte» scholen spitsen zich met name toe op de invloed van deze scholen op de onderwijsprestaties van de leerlingen en of deze scholen de integratie bevorderen in de samenleving.

Volgens Ledoux is naar de invloed van de zogenoemde zwarte scholen op de integratie van de leerlingen in de Nederlandse samenleving nog nooit echt wetenschappelijk onderzoek gedaan. Enerzijds is men in het debat van mening dat leerlingen op zwarte, gesegregerde scholen minder snel zullen integreren in de Nederlandse samenleving. Het zijn vooral kinderen die in hun buurt vrijwel alleen omgaan met mensen van de eigen etnische afkomst. Als ze dan op school ook geen autochtone kinderen ontmoeten, raken ze niet genoeg thuis in de codes en gewoontes die van belang zijn om jezelf staande te houden in de Nederlandse samenleving.

Voorstanders van bijvoorbeeld islamitische scholen benadrukken dat zwarte scholen gunstiger zijn voor de onderwijsprestaties, omdat kinderen zich op die scholen meer thuis voelen, meer geaccepteerd worden, minder onderhevig zijn aan negatieve verwachtingen van hun leerkrachten en daardoor meer gestimuleerd worden om te presteren. Voor die gunstige effecten bestaan echter geen aanwijzingen (Ledoux, 2003). Uit onderzoek blijkt dat het welbevinden van Turkse en Marokkaanse kinderen niet significant beter wordt naarmate het percentage allochtone leerlingen in de klas groter is. Voor autochtone kinderen geldt echter dat ze zich minder goed thuisvoelen in een klas met een meerderheid van Turkse en Marokkaanse leerlingen (vgl. Andriessen, 2003).

Kloprogge (2003) geeft een overzicht van recente studies naar de prestaties van zwarte scholen. Uit dit recent onderzoek blijken twee zaken naar voren te komen. Ten eerste leidt een hogere concentratie van allochtone leerlingen tot lagere taalscores. Volgens de SCP *Minderheden-rapportage 2001* doet dit verschijnsel zich vooral voor bij een concentratiegraad van meer dan 50%. Als het percentage allochtone leerlingen tussen de 10 en 25 ligt, zijn er nauwelijks verschillen. Ten tweede zijn de prestaties in rekenen significant lager op scholen met 25–75% allochtone leerlingen, maar doen scholen het met meer dan 75% allochtone leerlingen niet slechter in rekenen dan andere scholen. Het SCP schrijft dit toe aan de vorderingen die deze scholen hebben gemaakt met het op peil houden van prestaties, en dat lukt meestal makkelijker bij rekenen dan bij taal. Driessen, et al. (2003) constateren voor taal hetzelfde als voor rekenen, dus lagere prestaties (Kloprogge, 2003, p. 33). Uit de *Minderheden-rapportage* van het SCP uit 2001 blijkt dat scholen met veel achterstandsleerlingen meer lestijd in kernvakken steken en veel aandacht besteden aan de structurering van de leerstof, de verzorging van instructie en doelmatig klassenmanagement. Driessen, et. al (2003) geven aan dat op scholen met veel allochtone leerlingen meer deskundigheid is over deze leerlingen en dat het onderwijs in Nederlands als tweede taal en in de eigen taal (OALT) beter is ingebed. Er wordt minder klassikaal les gegeven en er is in sterkere mate sprake van niveaubewaking. Een punt van zorg

vinden zij dat de scholen minder hoog scoren op vaardigheden van hogere orde, zoals informatie opzoeken, leesstrategieën, studievaardigheden toepassen. Dit zou kunnen doorwerken in de slaagkansen in het voortgezet onderwijs (Kloprogge, 2003, p. 34).

Uit onderzoek van Westerbeek blijkt ook dat de samenstelling van een klas of school een klein merkbaar effect heeft op leerprestaties. Leerlingen zijn in het algemeen gebaat bij een heterogene samenstelling van de klas, meer specifiek met slimmere leerlingen in de klas. «Slimme» leerlingen, leerlingen met hoge scores op cognitieve vaardigheidstoetsen, zijn vaak leerlingen uit Nederlandse gezinnen met hoogopgeleide ouders. Dat betekent dus dat het in het algemeen niet gunstig is om in een klas te zitten met veel allochtone leerlingen van laagopgeleide ouders. Deze uitkomst betekent dat allochtone leerlingen en leerlingen uit minder kansrijke milieus vaak op de verkeerde plek zitten. Zij zitten namelijk op de scholen met de minst gunstig samengestelde klassen, terwijl zij hun medeleerlingen juist het meest nodig hebben (Westerbeek, 2003, p. 20). Karsten e.a. (2003) constateren dat de oorzaak van het «zwarte school-effect» eerder lijkt te liggen in de invloed die uitgaat van veel laagpresterende klasgenoten dan de invloed die uitgaat van het handelen van leerkrachten. Volgens Karsten e.a. is er weliswaar een klein negatief effect van hoge concentraties allochtone achterstandsleerlingen in de klas op de leerprestaties van de leerlingen, maar komt dit dus niet doordat die scholen in onderwijskundige zin tekort schieten. Een allochtone leerling presteert niet automatisch beter in een witte school. En wittere scholen zijn ook niet automatisch beter. Na correctie voor de invloed van de achtergrondkenmerken van leerlingen zijn er ook onder de witte scholen heel wat die benedengemiddeld presteren (Karsten, e.a., 2003, p. 16–17). Er is dus wel een aantal bewijzen voor de stelling dat zwarte scholen in het algemeen ongunstig zijn voor het prestatieniveau van de kinderen. Dit ongunstige effect is echter klein volgens Ledoux (2003). De grootste invloed op het prestatieniveau van kinderen komt van hun individuele achtergrond, met name het opleidingsniveau van de ouders. Het beeld dat zwarte scholen het slecht doen, bijvoorbeeld in vergelijking met het algemeen gemiddelde van scholen in Nederland heeft dus vooral te maken met het feit dat die scholen veel leerlingen uit achterstandsgroepen hebben. Op wittere scholen doen diezelfde leerlingen het ook slechter.

Ook in de *Minderhedenrapportage 2003* van het SCP wordt bevestigd dat de prestaties op zwarte scholen inderdaad lager zijn, maar dat dit grotendeels het gevolg is van een selectieproces waarbij leerlingen met lagere prestaties vooral op deze scholen terecht komen. Als voor leerlingkenmerken wordt gecorrigeerd, blijkt de «zwartheid» van de school als zodanig niet meer zo belangrijk voor de prestaties: van de tussenschoolse verschillen in taalscores komt slechts 10% voor rekening van de concentratiegraad. Bij de rekencores is deze factor van nog geringere invloed. Verder constateert het SCP dat juist scholen met hoge concentraties minderheden in de loop van de tijd meer grip hebben gekregen op minderheidsleerlingen. Zij hebben, nog iets sterker dan andere scholen, de prestatieachterstand van deze leerlingen weten te verminderen (p. 407).

Een categorie bijzondere scholen die met name recentelijk de aandacht heeft getrokken, is die van de islamitische scholen. De discussie over deze scholen concentreert zich op de rol die deze islamitische scholen spelen bij de integratie van deze leerlingen in de Nederlandse samenleving, en of de waarden en normen die deze scholen uitdragen al dan niet in strijd zijn met de hier algemeen heersende normen. In november 2003 behalen

moties die strengere controle van religieuze scholen, een gemengd leerlingenbestand, acceptatieplicht en een leerlingenbestand dat een afspiegeling van de wijk is (motie Hirshi Ali, c.s. en motie Hamer en Dijsselbloem) bepleiten uiteindelijk toch geen Kamermeerderheid. In Nederland zijn op 1 oktober 2002 veertig Islamitische basisscholen en twee islamitische scholen voor het voortgezet onderwijs. Deze basisscholen samen tellen een kleine 7600 leerlingen. De meeste leerlingen die naar een islamitische school gaan, zijn afkomstig uit Turkse en Marokkaanse gezinnen. Islamitische scholen vormen 0.6% van het totaal aantal basisscholen in ons land en 9% van alle zwarte basisscholen. Iets minder dan 4% van alle allochtone leerlingen in de basisschoolleeftijd gaan naar een islamitische school (Inspectie van het Onderwijs, 2003, p. 71). In onderstaande figuur komen een aantal feiten over islamitische scholen aan de orde, zoals deze door de Inspectie van het onderwijs (2003) zijn opgetekend.

Figuur: 5.6 Tien feiten over islamitische scholen

TIEN FEITEN OVER ISLAMITISCHE SCHOLEN

(1) Dragen alle meisjes hoofddoeken?

Vaak wel, vooral in de hogere groepen. Vaak doen meisjes dat uit zichzelf of op verzoek van hun ouders. Maar op veel scholen is het ook een regel, meestal in de hogere groepen.

(2) Wordt op islamitische scholen Nederlands gesproken?

Ja. Dat is ook een verplichting: op elke Nederlandse school moet in het Nederlands worden les gegeven.

(3) Gaan alle allochtone leerlingen naar islamitische scholen?

Nee. De meeste juist niet. Van alle allochtone leerlingen gaat 96% niet naar een islamitische school, maar naar een openbare, een rooms-katholieke of een protestantse school.

(4) Zitten jongens en meisjes op islamitische scholen in aparte klassen?

Meestal niet. Maar vaak wel in aparte rijen of aparte groepjes, zeker in de hogere groepen. Op een enkele school gaan jongens en meisjes in aparte delen van het gebouw naar school, of zijn er verschillende ingangen voor jongens en meisjes.

(5) Werken er op islamitische scholen alleen leraren van niet-Nederlandse komaf?

Nee, juist niet. De meeste leraren zijn van Nederlandse komaf. Die zijn ook lang niet allemaal moslim. Dat geldt ook voor veel directeuren. Dat komt mede omdat er (nog) niet zoveel leraren zijn met een allochtone (zoals Turks of Marokkaans) achtergrond.

6) Hebben islamitische scholen eigen onderwijsmethoden?

Nee. Voor alle vakken die ook op andere Nederlandse scholen worden gegeven, gebruiken islamitische scholen de lesmethoden die ook op andere scholen worden gebruikt. Voor onderwijs in allochtone levende talen (OALT) zijn methoden in gebruik die niet in het Nederlands zijn; deze worden ook op niet-islamitische scholen gebruikt. Islamitische scholen hebben nog geen eigen lesmethode voor godsdienst. Deze wordt ontwikkeld (en zal zijn toegesneden op de Nederlandse context en is in de Nederlandse taal). Tot zolang gebruiken veel scholen nog zelf gemaakt materiaal.

(7) Wie geven op islamitische scholen godsdienstonderwijs?

Meestal zijn dat vakleerkrachten die moslim zijn. Maar er zijn ook scholen waar godsdienst door de groepsleraren wordt gegeven, ook als deze van Nederlandse komaf of niet-moslim zijn.

(8) Welke etnische achtergrond hebben kinderen op islamitische scholen?

Het gaat vooral om kinderen van wie de ouders oorspronkelijk afkomstig zijn uit landen waar de Islam de voornaamste geloofsovertuiging is. Het gaat dan vooral om kinderen met ouders uit Turkije en Marokko, maar ook uit bijvoorbeeld Suriname of landen zoals Iran, Irak, Somalië etc.

(9) Zijn aan islamitische scholen ook imams verbonden?

Meestal niet, soms wel, bijvoorbeeld in het schoolbestuur.

(10) Zitten er ook kinderen die geen moslim zijn op islamitische scholen?

In principe is het islamitisch onderwijs voor iedereen toegankelijk. Van niet-moslim leerlingen en leerkrachten wordt wel verlangd dat zij de uitgangspunten van de school onderschrijven. Op een enkele islamitische school zitten ook kinderen die geen moslim zijn.

Bron: Inspectie van het onderwijs (2003), p. 14–15

In een AIVD-rapport over islamitisch onderwijs komt naar voren dat bij een ruime meerderheid van de islamitische schoolinstellingen in Nederland zich weinig zaken voordoen die schadelijk zijn voor de democratische rechtsorde. Wel wordt op de meeste islamitische scholen de noodzaak

uitgedragen om de eigen religieuze of ook etnische identiteit te behouden, gekoppeld aan een zekere mate van afkeuring van aspecten van de Nederlandse samenleving, maar dit is volgens de AIVD op zichzelf niet illegitiem.

Op basis van het onderzoek wijst de AIVD wel een aantal zorgelijke aspecten aan, die mogelijk schadelijk zijn voor de democratische rechtsorde. Ten eerste blijkt dat verschillende buitenlandse organisaties, die handelen vanuit nationaal-politieke of politiek-religieuze overwegingen, deels op heimelijke wijze invloed hebben verworven in het islamitische onderwijsveld in Nederland. De AIVD vindt dit onwenselijk omdat het een belemmering vormt voor het onafhankelijk uitoefenen van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs door leden van de islamitische gemeenschap in Nederland en de AIVD vindt dit schadelijk voor het integratiebeleid. Tegelijkertijd blijkt ook uit onderzoek dat verschillende factoren een dam opwerpen tegen uitbreiding van de invloed van deze buitenlandse organisaties, zoals de financieringswijze van het Nederlands onderwijs en de moeilijk aantastbare positie van schoolbesturen. Een tweede zorgelijk aspect in het islamitisch onderwijs is de aanwezigheid van radicaal-islamitische overtuigingen onder de leden van schoolbesturen. Uit het onderzoek van de AIVD komt naar voren dat ruim 20% van de islamitische scholen (financiële) steun heeft ontvangen van de zeer orthodoxe politiek-islamitische stichting Al Waqf-Islami en/of leden in het schoolbestuur heeft die sympathiek staan tegenover of zelfs banden onderhouden met radicaal-islamitische organisaties zoals de Palestijnse Hamas of de Egyptische Moslimbroederschap. Het onderzoek geeft geen inzicht in de mate waarin deze leden van schoolbesturen hun radicaal-islamitische overtuigingen ook op de betreffende scholen uitdragen. Een derde zorgelijke aspect in het islamitisch onderwijs, betreft de cumulatie van problemen die enkele radicaal-islamitische schoolbestuursleden op hun scholen veroorzaken. Sommigen van hen handhaven volgens de AIVD orthodoxe islamitische regels op een dermate rigide wijze dat een beklemmende, intimiderende sfeer ontstaat. Uit het onderzoek blijkt in die gevallen dat de machtige positie die schoolbesturen innemen in het Nederlandse onderwijsstelsel ook een keerzijde heeft. Verder is het uit het onderzoek gebleken dat zeer weinig reguliere leerkrachten op islamitische scholen radicaal-islamitische overtuigingen koesteren. Het aanbod van moslimleerkrachten is nog erg klein; dit aantal kan in de toekomst volgens de AIVD aanmerkelijk toenemen en daarmee ook de kans op maatschappelijke afzijdigheid. De AIVD heeft diverse signalen ontvangen dat in het godsdienstonderwijs en het OALT verschillende personen werkzaam zijn die zich een fel tegenstander betonen van integratie van islamitische minderheden in de Nederlandse samenleving of zelfs radicaal-islamitische overtuigingen zijn toegedaan. De verantwoordelijke onderdelen van de Nederlandse overheid beschikken op dit moment volgens de AIVD noch over de middelen, noch over de expertise om hieraan tegengewicht te bieden (AIVD, 2002, p. 25–26).

De eindconclusie van het rapport van de onderwijsinspectie, dat opgesteld is naar aanleiding van de maatschappelijke beroering na de publicatie van bovengenoemd AIVD-rapport, luidt dat er geen bevindingen zijn die tot onrust zouden moeten leiden of tot ernstige ontevredenheid. Het onderwijs op islamitische scholen is niet in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtstaat en de onderzochte scholen bevorderen in meer of mindere mate de condities die de integratie van de leerlingen bevordert. De onderwijskansen die islamitische scholen leerlingen bieden zijn niet zoveel anders (soms wat beter) dan op vergelijkbare (zwarte) scholen. Hoewel de onderzochte scholen in godsdienstlessen als het om de inhoud gaat, de basiswaarden in acht nemen,

oordeelt de inspectie echter dat de pedagogisch-didactische kwaliteit op veel scholen te wensen overlaat. Ook wijst de inspectie op de bestuurlijke kwetsbaarheid van het islamitisch onderwijs (p. 2). De vermenging van bestuursen onderwijstaken of dubbelfuncties (de combinatie van geestelijk leiderschap met bestuurlijke zeggenschap) binnen de eigen gemeenschap, twijfels over de transparantie van de school en over de wil van scholen het gesprek met de samenleving aan te gaan, of de beschikbaarstelling van het schoolgebouw aan de moskee (voor bijvoorbeeld koranscholen) die tot onjuiste beeldvorming over de school kunnen leiden, maken dat scholen kwetsbaar zijn voor bestuurlijke instabiliteit (p. 44).

Beleidsaandacht voor etnische segregatie in het onderwijs

In de jaren zeventig wordt nauwelijks aandacht besteed aan het verkleuren van de scholen, ondanks berichten in de media over dreigende «apartheid» (Parool, 1971). Pas in de jaren tachtig, door de grote instroom van allochtone leerlingen, komt dit vraagstuk in beeld. In de beleidsnotitie uit 1989⁷¹ van de toenmalige minister van onderwijs wordt aandacht besteed aan concentratiescholen. Gesteld wordt dat de kwaliteit van het onderwijs op zogenoemde concentratiescholen niet minder is of hoeft te zijn dan op de zogenoemde witte scholen. In deze notitie wordt gesteld dat het probleem voornamelijk zit in de onterechte negatieve beeldvorming rondom «multi-etnische» scholen (p. 7). Ook wordt gesteld dat men niet bereid is te treden in enerzijds de keuzevrijheid van toelating en anderzijds de vrijheid van schoolkeuze voor de ouders. De aantrekkelijkheid van deze «multi-etnische» scholen moet verbeterd worden. Dit kan ten eerste door kwaliteitsverbetering, door het verbeteren van de huisvesting en het aanzien van deze scholen (p. 8). In de notitie *Onderwijskansen. Ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden* (2000) wordt voor het eerst formeel gesproken over segregatie als probleem. Volgens de notitie «zet de segregatie langs sociaal-economische lijnen zich voort in het onderwijs en wordt versterkt door de zogenoemde «witte vlucht» (Karsten, 2003, p. 130).

Beleid om segregatie te voorkomen is niet tot nauwelijks gevoerd door de overheid. Een aantal experimenten wijst uit dat spreiding niet altijd goed werkt, maar in individuele gevallen positief kan zijn. Zo is in Nederland op één plaats geëxperimenteerd met een spreidingsbeleid door kinderen te vervoeren naar verschillende scholen in de gemeente. De gemeente Gouda is in 1981 begonnen met een spreidingsbeleid om de overwegend Marokkaanse leerlingen te verdelen over de basisscholen in de gemeente. Vanaf de start van het beleid is gesteld dat het beleid op basis van vrijwilligheid werd gevoerd en dat er een draagvlak moest zijn bij zowel degenen die gespreid zouden worden als bij de ontvangende scholen. Verder is vanaf het begin gesteld dat er een onderwijskundige noodzaak moet zijn voor het spreiden. In 1996 stopt de gemeente Gouda met deze aanpak, omdat het draagvlak geringer wordt. Het draagvlak vermindert omdat de gemeente voorstelt om de selectiecriteria te veranderen. De gemeente stelt voor om alleen die kinderen nog als «anderstalig» te beschouwen, die het Nederlands niet als moedertaal hebben, hier niet geboren zijn of waarvan beide ouders geen woord Nederlands spreken. De scholen vinden dit niet duidelijk. Een alternatief, spreiden per wijk, stuit op verzet van de bijzondere scholen, vanwege de ongelijkheid tussen de wijken. In een aantal gemeenten wordt enige tijd geprobeerd om een zekere spreiding te veroorzaken door middel van voorlichting aan de ouders, al dan niet aangevuld met afspraken tussen scholen. In Tiel wordt

⁷¹ TK 1988–1989, 16 102, nr. 166.

in 1996 een Centraal Meldpunt Basisonderwijs opgericht. De activiteiten van dit meldpunt zijn:

- voorlichting aan ouders en aanleverende instellingen;
- registratie leerlingstromen en analyse van motieven voor schoolkeuze;
- ontwikkelen van strategieën om leerlingstromen positief te beïnvloeden (samen met betrokken instellingen en scholen).

Een eerste evaluatie wijst uit dat de gesprekken met ouders en de gestructureerde wijze van inschrijving het zogenoemde «vluchtgedrag» lijken te beperken en dat tussen de scholen en andere instellingen betere samenwerking ontstaat, omdat het probleem segregatie meer als gemeenschappelijk probleem wordt onderkend. In 1993 is de gemeente Tiel verdeeld in drie wijken en spreken de gemeente en de besturen van scholen voor rooms-katholiek, protestants-christelijk en openbaar basisonderwijs af om allochtone leerlingen evenwichtig te spreiden over de afzonderlijke scholen in de wijk. De afspraken worden vastgelegd in het convenant Allochtonen en Onderwijs. Ouders wordt gevraagd om een andere school te kiezen als het percentage allochtone leerlingen in een groep niet langer meer een reële afspiegeling is van de wijk. Dit beleid is redelijk succesvol geweest, in de eerste plaats vanwege een goede verstandhouding tussen de schoolbesturen en in de tweede plaats zijn er bij de start van het project nog geen wijken waar het percentage allochtonen erg hoog is. Nu wordt de gemeente Tiel ook geconfronteerd met hoge percentages allochtonen in bepaalde wijken en zoekt zij naar oplossingen (Karsten, e.a., 2003). De gemeente Amersfoort ten slotte zet in 1999 een spreidingsbeleid in. Mevrouw Eerdmans, wethouder onderwijs in Amersfoort, legt in een artikel in *Vernieuwing* uit wat deze aanpak inhoudt: Na overleg tussen schoolbesturen, Marokkaanse oudervereniging en de interculturele speelzaal is een basispakket aan afspraken gemaakt. Dit basispakket bestaat uit een wijkgerichte aanpak, voorlichting op maat aan de ouders bij de keuze voor een basisschool, intensivering van de samenwerking tussen peuterspeelzalen en basisscholen en het verkennen van mogelijkheden op het gebied van intercultureel onderwijs. Een door de gemeente gefinancierd intermediair ondersteunt de scholen per wijk bij het maken van afspraken en waakt over de uitvoering. Voor het slagen van dit beleid zijn de ouders enorm belangrijk. Het is in de praktijk moeilijk om keuzepatronen te veranderen. Keuzepatronen zijn wel te veranderen door specifieke behoeftes per school te onderzoeken en te investeren waar dat nodig is. Ouderbetrokkenheid is hierbij belangrijk. Na drie jaar is het draagvlak voor deze aanpak nog steeds groot, maar blijkt de praktijk weerbarstig: er is nog niet veel vooruitgang zichtbaar. Na een rondgang langs de betrokkenen blijkt het draagvlak nog steeds groot en worden de activiteiten op drie wijken toegespitst. Als de resultaten bekend zijn, wordt besloten of door wordt gegaan met deze aanpak (Eerdmans, 2003). Het huidige beleid heeft met name betrekking gehad op de kwaliteitsverbetering van zwarte scholen en achterstandsscholen in het algemeen, in de hoop dat hiermee de samenstelling van deze scholen heterogener zou worden. Wel worden pogingen gedaan om de segregatie te verminderen, zoals voorlichting aan ouders en postcodebeleid, waarbij alleen een school in de directe omgeving mag worden gekozen. Ook fusie van scholen of afspraken tussen scholen onderling over het aan te nemen aantal allochtone leerlingen komen op sommige plaatsen voor, evenals het treffen van extra voorzieningen of het implementeren van voor autochtone ouders aantrekkelijke concepten op zwarte scholen, zoals tweetalig onderwijs, of een ruim aanbod aan kunstvakken. In het gesprek met de heer **Vierboom** komt een mogelijke wijze van samenwerking tussen scholen aan de orde om voor een meer gemengde

leerlingenpopulatie te zorgen, waarbij het onderbrengen van verschillende scholen in een gebouw aan de orde komt:

De heer **Vierboom**: *«Niet alleen in één gebouw; er moet een vèrgaande samenwerking ontstaan. Uiteraard moet daarbij goed worden gelet op de identiteit van scholen; daarvoor moet ruimte blijven bestaan. Ik zou er erg voor zijn om die samenwerking te intensiveren. Volgens mij zit dit er ook aan te komen; dat lijkt mij onontkoombaar.»*

De **Commissie**: *«Als je nu met z'n drieën in één gebouw zit, zou je dan afspraken kunnen maken over een gelijke menging van de kinderen?»*

De heer **Vierboom**: *«Dat zou dan tot de mogelijkheden behoren.»*

De **Commissie**: *«U bent van oordeel dat er dan geen sprake is van gedwongen spreiding?»*

De heer **Vierboom**: *«Ik denk dat je het dan heel goed aan ouders kunt uitleggen. Dan heb je niet meer met concurrentieverhoudingen te maken. Ik vind dat scholen niet met elkaar moeten concurreren. Wij zijn geen Albert Heijn»*

Voor verdergaand beleid is geen juridisch, maar ook geen politiek draagvlak (Ledoux, 2003). Mevrouw **Netelenbos** wijst in haar gesprek op de gevaren van het inperken van de keuzevrijheid van de ouders:

«Het is een van de verworvenheden van het Nederlandse bestel dat wij nauwelijks privaat onderwijs kennen. Het begint nu overigens wel een beetje te komen en dat is een uiterst riskante ontwikkeling, want die kan uiteindelijk leiden tot echte segregatie. Als je geld hebt, koop je onderwijs met kleine klasjes en alle kansen van de wereld. Als je kind niet mee kan op school, zorg je voor privé-lessen enzovoort. Zodra je gaat spreiden, vergroot je het risico dat er privaat onderwijs ontstaat zoals wij dat uit Groot-Brittannië kennen. Wij wilden die ontwikkeling voorkomen.

(...) Als je ouders te veel in de weg legt bij de opvoeding van hun kinderen, zoeken ze een uitweg, te weten privaat onderwijs. Het wordt dan een kwestie van geld en ik verzeker u dat de islamitische scholen nooit een gebrek aan geld zullen hebben. Dat geld komt er gewoon, ook al zijn het arme ouders. Je moet er dus voor zorgen dat de vrijheid van onderwijs wordt uitgelegd volgens de oorspronkelijke bedoeling.»

Volgens Ledoux is daarnaast sprake van een soort paradox: Vrijwel iedereen (scholen, ouders, beleidsmakers) vindt etnische segregatie in het onderwijs ongewenst en een risico voor de sociale cohesie in de samenleving. Maar het is in niemands persoonlijk belang om er iets aan te doen. Ouders, zowel allochtoon als autochtoon, willen hun eigen vrijheid van handelen houden. Scholen willen hun eigen vrijheid van handelen behouden en willen blijven bestaan. Differentiatie in het aanbod (zwarte en witte scholen) is daarbij soms een strategie. Maar politici hebben ook kinderen. Zij kunnen zich dus maar al te gemakkelijk verplaatsen in de afwegingen van kiezende ouders (Ledoux, 2003, p. 11).

In een rapport (2002) waarin de Onderwijsraad een verkenning uitvoert naar artikel 23 Grondwet, verkent hij ook een aantal oplossingsrichtingen om tot meer gemengde scholen te komen. Het tegengaan van een verdere tweedeling, door het stichten van islamitische en hindoe-scholen – in het algemeen «zwarte scholen» – te bemoeilijken of zelfs uit te sluiten, ziet de Onderwijsraad niet als een aanvaardbare optie. Het aandeel van deze scholen in de tweedelingsproblematiek is gering. Bovendien zou zo'n beleid juist voor dergelijke religieuze en culturele minderheidsgroepen

ringen evident in strijd zijn met de vrijheid van onderwijs en het gelijkheidsbeginsel. Ook een op etnische kenmerken gebaseerd spreidingsbeleid acht de Onderwijsraad niet aanvaardbaar. Zulk beleid is in strijd met de vrijheid van richting van met name orthodoxe minderheden en bovendien onverenigbaar met nationale en internationale anti-discriminatie-normen. Het is niet te rechtvaardigen als een vorm van voorkeursbehandeling, omdat het juist ook minderheden, die van die voorkeursbehandeling zouden moeten profiteren, in de uitoefening van hun keuzemogelijkheden zal beperken. Toch neemt bovenstaande volgens de raad niet weg dat de wetgever op basis van andere maatstaven dan etnische kenmerken mogelijk een vorm van gedwongen spreiding zal kunnen opleggen. Voorzover geen sprake is van een consistent, op de richting gebaseerd toelatingsbeleid is slechts de vrijheid van inrichting van toepassing en heeft de wetgever, mits hij daartoe zwaarwegende gronden kan aanvoeren, ruimte om die vrijheid door middel van dwingende maatregelen te beperken. Daarbij moet volgens de raad inderdaad wel de vrijheid van richting onverlet gelaten worden van de in relatieve en absolute zin beperkte groep confessionele scholen, die op grond van een consequent en consistent beleid op basis van hun religieuze grondslag (richting) leerlingen weigeren. Ook moet de wetgever algemene eisen van subsidiariteit en proportionaliteit in het oog houden. De raad ziet perspectieven voor een eventueel gemeentelijk spreidingsbeleid, gebaseerd op andere dan etnische factoren, bijvoorbeeld de thuistaal, of liever nog, de onderwijsachterstand van de leerling. Een dergelijk beleid kan een grondwettelijk aanvaardbare beperking van de vrijheid van inrichting vormen onder de randvoorwaarden dat het ten eerste de vrijheid van richting van de «strenge» scholen onverlet laat, en ten tweede een daadwerkelijke bijdrage levert aan «menging», integratie en vermindering van onderwijsachterstanden. Daarnaast moeten negatieve neveneffecten, zoals een ingrijpende aantasting van de keuzemogelijkheden van ouders en de autonomie van de school of omvangrijke bureaucratische afwikkeling, in de beoordeling betrokken worden (2002, p. 96).

In een recente behandeling van de begroting van het ministerie van OCW komt spreiding van leerlingen ter sprake. Minister Van der Hoeven belooft tijdens dit overleg dat ze de gewichtenregeling kritisch zal bekijken en zal onderzoeken of het ontstaan van zwarte scholen versterkt wordt door deze regeling. Daarnaast stelt ze dat afspraken over een evenwichtiger spreiding van leerlingen aansluiten bij het Hoofdlijnenakkoord. Deze afspraken kunnen volgens haar ook niet-vrijblijvend zijn. Gemeenten en schoolbesturen mogen afspreken dat scholen bepaalde percentages kinderen met achterstanden opnemen, allochtoon maar ook autochtoon. Dit kan in convenanten worden vastgelegd. Maar hierbij mag volgens de minister niet worden vergeten dat bij het kiezen van een school het laatste woord is aan de ouder(s). Ze zal echter wel bevorderen dat dit soort afspraken tussen scholen en gemeenten worden gemaakt; dat is noodzakelijk.⁷² Uit bovenstaande weergegeven praktijkvoorbeelden, rapporten en politieke behandeling blijkt dat het zorgen voor meer gemengde leerlingenpopulaties een complex vraagstuk is.

5.5 Conclusies

- De Commissie constateert dat zowel voor autochtone als allochtone kinderen het opleidingsniveau van de ouders de sterkst bepalende factor is voor hun onderwijskansen. Daarnaast speelt het feit dat een

⁷² TK 29 200 VIII, 21, p. 1368.

deel van de allochtone kinderen niet met de Nederlandse taal wordt opgevoed ook een rol.

- De Commissie constateert dat scholen zijn en worden geconfronteerd met een enorme toestroom van allochtone kinderen. De vraagstukken van integratie en immigratie vertalen zich rechtstreeks in het onderwijs. Deze maatschappelijke vraagstukken komen als het ware op kindervoeten het onderwijs binnen. Leerkrachten hebben enorme inspanningen geleverd (en leveren deze nog) om deze allochtone leerlingen passend onderwijs te bieden.
- De Commissie constateert dat de onderwijsachterstanden van allochtone leerlingen met name in de periode 1988 tot 2003 duidelijk zijn verminderd. Alhoewel de achterstand ten opzichte van autochtone leerlingen nog aanzienlijk is, zijn volgens de Commissie de voorde- ringen met betrekking tot onderwijsachterstanden bij allochtone leerlingen hoopgevend.
- Zowel in de jaren zeventig en de jaren tachtig wordt volgens de Commissie de beoogde winst vaak gezocht op het «niet-cognitieve» terrein.
- De Commissie constateert dat een geïntegreerde aanpak van onder- wijsachterstanden van zowel allochtone als autochtone kinderen in de jaren tachtig langzaam tot stand is gekomen, voornamelijk door de moeizame samenwerking tussen de ministeries van O&W en WVC. Ook een trage besluitvorming van de Staten-Generaal is hier debet aan geweest.
- De Commissie constateert dat de gebiedsgewijze aanpak van het onderwijsvoorrangsbeleid niet overal even goed tot stand is gekomen en dat dit afhangt van lokale omstandigheden en de inzet van de lokale bestuurders.
- De Commissie constateert dat decentralisatie van het onderwijs- achterstandenbeleid pas in 1998 met de inwerkingtreding van de Wet GOA tot stand komt.
- De Commissie constateert dat decentralisatie van het onderwijsbeleid in algemene zin en van het onderwijsachterstandenbeleid in het bijzonder moeizaam tot stand is gekomen vanwege de vrijheid van onderwijs en mogelijke belangenverstrengeling. Daarnaast zorgt overleg tussen de verschillende actoren: (rijks)overheid, schoolbe- sturen, scholen en welzijnsinstellingen voor vertraging in de imple- mentatie van het beleid. Een gevolg van dit proces is dat leerkrachten in de dagelijkse praktijk weinig of zeer vertraagd iets van deze veranderingen merken.
- De Commissie constateert dat de verantwoordelijkheidsverdeling na de decentralisatie onduidelijk is: het is niet eenduidig waar de gemeenten, scholen en schoolbesturen nu precies verantwoordelijk voor zijn. De regierol van de gemeenten binnen de verschillende terreinen van het onderwijsachterstandenbeleid is niet in alle gemeenten tot eenzelfde niveau ontwikkeld en even effectief.
- De Commissie constateert dat over kinderen van allochtone afkomst, die met een leerachterstand starten in het onderwijs, binnen interna-

tionaal en nationaal onderzoek, consensus bestaat over een aanpak gericht op de voor- en vroegschoolse periode. Vanwege het feit dat deze methodes recent zijn geïmplementeerd, is de effectiviteit van deze aanpak nog niet vast te stellen.

- De Commissie constateert dat de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid tot eind jaren negentig niet duidelijk, concreet en meetbaar zijn geweest. Daardoor zijn goede evaluaties van de effectiviteit van de maatregelen niet mogelijk. De resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid zijn niet eenduidig, omdat de causale relatie tussen de resultaten en dit beleid moeilijk aan te tonen is. Dit is mede het gevolg van de invloed van vele omgevingsfactoren en het ontbreken van een experimentele benadering. In het kader van de VBTB-werkwijze worden recent ook binnen het onderwijsachterstandenbeleid meer concrete en meetbare maatregelen geformuleerd.
- De Commissie is van mening dat het onderwijsachterstandenbeleid zich steeds meer gericht heeft op de onderwijsachterstanden van kinderen uit etnische minderheden. Hierdoor is de problematiek van autochtone achterstandsleerlingen enigszins ondergesneeuwd.
- Hoewel het intercultureel onderwijs een wettelijke doelstelling is en in de kerndoelen is opgenomen, is dit volgens de Commissie door een vrijblijvende aanpak niet goed tot stand gekomen.
- Gezien de relatief hoge aantallen voortijdig schoolverlaters onder allochtone jongeren is de Commissie van mening dat de VSV-aanpak onvoldoende is toegesneden op de specifieke problematiek van allochtone jongeren. Dit is des te opmerkelijker omdat de VSV-aanpak wel wordt genoemd als preventieve beleidsmaatregel om criminaliteit onder (allochtone) jongeren te voorkomen.
- De Commissie constateert dat de NT2-aanpak met aparte NT2-leerkrachten en speciale methoden, die niet geïntegreerd zijn in het overige onderwijs, weinig effectief is geweest.
- De Commissie constateert dat OET(C) herhaaldelijk van doelstelling is veranderd en dat uiteindelijk ook de naam is gewijzigd in OALT. Met name vanwege cultuur-politieke overwegingen (behoud van eigen identiteit en de emanciperende functie) is het instrument behouden en niet zozeer vanwege de taalondersteunende functie van het instrument. Ook nadat in 1992 een rapport van de Commissie-Van Kemenade aantoont dat over de taalondersteunende functie van OET(C) geen wetenschappelijke consensus bestaat, wordt deze taalondersteunende functie van OETC, (vanaf dat moment OALT geheten), nog enige tijd voortgezet binnen het reguliere onderwijs.
- De Commissie constateert dat concentratiescholen ontstaan door een combinatie van de samenstelling van woonwijken, de keuzevrijheid van de ouders en het beleid van scholen dat zijn oorsprong vindt in artikel 23 van de Grondwet. Hierdoor worden in bepaalde gevallen de keuzemogelijkheden van de ouders beperkt.
- De Commissie constateert dat de kwaliteit van het inburgeringsprogramma voor ouders (met kleine kinderen of met kindervwens) van invloed is op de onderwijskansen.

6.1 Inleiding

De beschrijving van het huisvestingsbeleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van etnische minderheden is in dit hoofdstuk – evenals in de andere hoofdstukken – onderverdeeld in vier perioden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de jaren zeventig, de jaren tachtig, de jaren negentig en de jaren 2000–2003. Elke beschrijving van een periode is opgebouwd als volgt. Allereerst komt de feitelijke huisvestingspositie van etnische minderheden aan de orde. Hierbij wordt zowel ingegaan op de woningkwaliteit als op de mate van concentratie van etnische minderheden in bepaalde steden en wijken.¹ Dan volgt een chronologische beschrijving van het huisvestingsbeleid. De beschrijving van het huisvestingsbeleid zal zowel het algemene beleid dat van invloed is geweest op de huisvesting van minderheden als specifieke, op etnische minderheden gerichte beleidsmaatregelen bevatten. Vervolgens wordt ingegaan op de resultaten van beleid aan de hand van beleidsevaluatieonderzoek. Ten slotte wordt elke periode afgesloten met een deelconclusie. Op het gebied van recreëren bleek de afgelopen dertig jaar dusdanig weinig overheidsbeleid te zijn gevoerd dat het onderwerp recreëren wordt behandeld onder de *Capita Selecta* (zie paragraaf 6.6.3).

Voordat wordt ingegaan op de beschrijving van het huisvestingsbeleid in de verschillende perioden, zal eerst kort een conceptueel kader worden geschetst. Bij de beoordeling van het huisvestingsbeleid ten aanzien van etnische minderheden staat de vraag centraal wát de relatie tussen huisvesting en integratie is. Zowel op de relatie tussen woningkwaliteit en integratie als op de relatie tussen de mate van concentratie en integratie bestaan verschillende visies. Elk van deze visies heeft verschillende implicaties voor beleid.

In de eerste visie zijn huisvesting en integratie twee relatief autonome terreinen, waarbij de huisvestingspositie (woningkwaliteit en mate van concentratie) weinig of geen invloed heeft op integratie. De uitwerking van deze visie in beleid betekent dan ook dat categoriaal huisvestingsbeleid voor minderheden met het oog op het bevorderen van integratie niet nodig is. Woningkwaliteit en de mate van concentratie hebben immers geen invloed op integratie. Het algemene woonbeleid gericht op het bestrijden van slechte woonomstandigheden zou in deze visie ook etnische minderheden met een ongunstige huisvestingspositie moeten dienen.

De tweede en derde visie gaan ervan uit dat er wél een relatie bestaat tussen huisvesting en integratie. Hierbij wordt echter niet altijd het verschil tussen oorzaak en gevolg duidelijk. Leidt minder integratie tot een ongunstiger huisvestingspositie (tweede visie) of leidt een ongunstige huisvestingspositie tot minder integratie (derde visie)?

Als minder integratie leidt tot een slechtere huisvestingspositie, dan dient huisvesting vooral te worden beschouwd als een afgeleide van de verdeling van andere maatschappelijke goederen (Van Praag, 1984; Musterd en Ostendorf, 2000). «Ongunstige huisvesting in een minder aantrekkelijke woonomgeving wordt in deze visie niet gezien als een oorzaak, maar juist als een gevolg van minder succesvolle integratie op andere terreinen.» (Verwey Jonker Instituut).²

¹ Dit in navolging van Veenman (1994), die in zijn onderzoek naar de huisvestingspositie van etnische minderheden onderscheid maakt tussen woningkwaliteit en de mate van concentratie.

² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387.

Ook in deze tweede visie kan huisvestingsbeleid weinig behulpzaam zijn bij het bevorderen van integratie, omdat de oorzaken voor een ongunstige huisvestingspositie gevonden dienen te worden in gebrekkige integratie op *andere* deelterreinen, zoals onderwijs, werk, enzovoort.³

Ligt de relatie tussen huisvesting en integratie echter andersom, dan zou een ongunstige huisvestingspositie leiden tot minder integratie. Het idee is hierbij dat «een pover onderkomen en een povere leefomgeving problemen kunnen veroorzaken die andere sferen van integratie beïnvloeden» (Verwey Jonker instituut).⁴ Omdat wijken met dergelijke slechte woonomstandigheden veelal gekenmerkt worden door een (sociaal-economisch) eenzijdige bevolkingsopbouw, wordt de oplossing vaak gezocht in het bevorderen van «sociale menging» in wijken.⁵ Beleidsinstrumenten om dit te bereiken, kunnen onder andere zijn: diversificatie van de woningvoorraad, stadsvernieuwing of spreiding.

De aard van de relatie tussen woningkwaliteit en integratie is voornamelijk onduidelijk. Sommige onderzoekers (Veenman, 1994) veronderstellen wel dat bijvoorbeeld het delen van een kamer met meerdere kinderen nadelig kan zijn voor schoolresultaten, maar voornamelijk is empirisch bewijs voor dergelijke verbanden schaars.

Als het gaat om het verband tussen concentratie en integratie, zijn echter wel enige onderzoeksresultaten te noemen. Zo constateert Junc (2001, p. 101): «De verschillen in onderwijs- en arbeidsmarktpositie tussen bewoners van concentratiewijken en andere wijken blijken niet te groot te noemen, zeker niet als we ze vergelijken met de sociaal-economische verschillen die überhaupt tussen allochtonen en autochtonen bestaan.» Echter, «voor wat betreft het opleidingsniveau, de werkloosheidskansen en in iets mindere mate het arbeidsinkomen, bestaan er ook onafhankelijk van de samenstelling van de wijkpopulaties verschillen tussen bewoners van concentratiewijken en overige wijken. Of dit op concentratie-effecten of selectieve migratie duidt is niet duidelijk.» (Junc, 2001, P. 102).⁶

Als het gaat om de sociaal-culturele dimensie van integratie, constateert Dagevos (2001) dat concentratie wel van invloed is. «Met het stijgen van het aandeel allochtonen in een wijk blijkt de sociale en culturele afstand ten opzichte van de autochtone samenleving groter te worden» (Verwey Jonker Instituut).⁷ Ook Veenman en Martens (1991) bevestigen in hun studie naar Molukkers dat het wonen in een concentratiewijk negatieve gevolgen heeft voor het aantal sociale contacten tussen (in dit geval) Molukkers en autochtone Nederlanders.⁸

Het is niet ondenkbaar dat verminderde sociaal-culturele integratie (en, specifiek, minder informele contacten tussen autochtonen en allochtonen) vervolgens leidt tot verminderde sociaal-economische integratie. Onderzoek hiernaar toont aan dat vooral voor laagopgeleide, eerste generatie allochtonen sociaal-culturele integratie een rol speelt bij sociaal-economische integratie (Odé, 2002).⁹

6.2 De jaren zeventig

6.2.1 Huisvestingspositie etnische minderheden.

Ontwikkeling woningkwaliteit

In de jaren zeventig vestigen de (oud-)rijksgenoten (Surinamers en Antillianen/Arubanen) zich vaak direct in de grote steden bij familie of vrienden en zoeken zij vervolgens kamers of pensions in dezelfde

³ Hetgeen niet wil zeggen dat slechte woonomstandigheden in zijn algemeenheid niet bestreden moeten worden.

⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387.

⁵ Zie ook de discussie over «balanced communities» in het bronnenrapport van het Verwey Jonker Instituut, idem.

⁶ Veenman en Martens (1991) constateerden onder Molukkers dat *selectieve migratie* de verklaring was voor de relatie tussen concentratie en werkloosheid, waarbij diegenen die werk vinden – en dus de financiële middelen hebben om te vertrekken – de concentratiewijk verlaten. In dat geval is er dus geen causaal verband tussen concentratie en werkloosheid, al gaan beide fenomenen wel samen.

⁷ Dagevos (2001) definieert sociale afstand hier als mate van informele contacten met de autochtone bevolking dan wel met de eigen groep. Met culturele afstand doelt hij op de mate waarin een groep zich onderscheidt voor wat betreft taal, gewoonten, normen en waarden. Sociale en culturele afstand vormen samen de objectieve dimensie van sociaal-culturele integratie. De subjectieve dimensie van sociaal-culturele integratie is de mate van etnische identificatie. TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387.

⁸ Het SCP (2003) gaat niet in op de gerealiseerde sociale contacten tussen allochtonen en autochtonen, maar berekent de statistische ontmoetingskans. De statistische ontmoetingskans geeft een indicatie van de kans dat leden van etnische minderheidsgroepen en autochtonen met elkaar in contact komen, en is gebaseerd op de mate van concentratie van allochtonen respectievelijk autochtonen in de wijk waar zij wonen, en de grootte van de etnische groep waartoe zij behoren.

⁹ Odé (2002) gebruikt als indicatoren voor sociaal-economische integratie de kans op werkloosheid en het behaalde functieniveau, en beschouwt onderwijsniveau dus als een autonome factor. Sociaal culturele integratie is in deze studie geoperationaliseerd op basis van oriëntatie op de Nederlandse samenleving, «moderne» normen en waarden (moderniseringsindex), en sociale contacten met autochtonen.

omgeving. Een groot gedeelte komt uiteindelijk terecht in relatief dure huurwoningen zoals in de Bijlmermeer in Amsterdam. Buitenlandse werknemers (onder andere Turkse en Marokkaanse gastarbeiders, maar ook Zuid-Europeanen) worden veelal gehuisvest in pensions door werkgevers of vinden onderdak via persoonlijke netwerken. Volgens Van Praag (1981) woonde in 1968 nog driekwart van de buitenlandse arbeiders in een pension, een huurkamer of een woonoord. De zogeheten «pension-problematiek» in de jaren zeventig duidt op de slechte woonomstandigheden in deze pensions.¹⁰

Het merendeel van de werkgevers met wie de Commissie een gesprek heeft gevoerd regelde pensions voor hun werknemers of kocht zélf woningen. De reden om de huisvesting van buitenlandse werknemers zélf in de hand te houden was het voorkómen van al te slechte woonomstandigheden.

De heer **Brilman** (Voormalig directeur Thomassen & Drijver-Verblifa Blikememballagefabriek, Deventer):

«De eerste tien tot vijftien jaar heeft T&D-Verblifa zwaar ingezet op huisvesting in bedrijfs-pensions. In eerste instantie hadden we er een aantal in de stad. Rond 1971 heeft het bedrijf hotel de Leeuwenbrugh gekocht, waarin een aantal mensen is gehuisvest. Daarbij speelde een belangrijke rol dat huisvesting in commerciële pensions heel snel zou ontaarden in slechte huisvesting, waar het bedrijf niet bij gediend was.»

De **Commissie**: «Hoe werden die mensen hier opgevangen?»

De heer **Van der Schee** (Voormalig personeelsfunctionaris RDM): «De mensen werden door ons bedrijf opgevangen. Wij regelden volpension voor de mensen. Die pensionhouders werden door ons bedrijf betaald. De mensen kregen daar een bijdrage voor en anderzijds betaalden zij ook een kleine bijdrage voor de kosten van levensonderhoud. Voor het overgrote deel werden de kosten van het volpension door het bedrijf betaald. Het was in ons bedrijf ook niet toegestaan om naar elders te gaan. Vandaar dat wij de pensions uitzochten en de pensionhouders betaalden.»

De **Commissie**: «Waarom was het niet gewenst of mogelijk om elders te gaan wonen?»

De heer **Van der Schee**: «Je had ook een andere richting kunnen kiezen: je betaalt de pensiongelden aan de werknemer zelf en je zegt »zoekt u het maar uit«. Dat was niet gewenst. De mensen hadden geld nodig. Zij werden in vergelijking met mensen uit hun eigen land goed betaald. Zij wilden zoveel mogelijk geld overmaken naar het land van herkomst. Dat betekende weer dat zij kozen voor allerlei onderkomens die wij niet menswaardig vonden, met alle gevolgen van dien. Verschillende bedrijven in Rotterdam hebben daar de prijs voor betaald. Men zat dan met 10 of 15 mensen op één adres, met alleen maar een bed en niet meer. Dat soort dingen wilden wij niet. Wij zorgden voor een respectabel onderkomen.»

Enkele werkgevers zorgen voor meer permanente huisvesting: «Begin van de jaren zeventig zijn wij overgegaan op vaste dienstverbanden en permanente huisvesting. Daarvoor is onder meer een stichting in het leven geroepen, die samen met woningcorporaties flats bouwde voor de werknemers.» (de heer Haitink, Directeur Human Resources bij Corus, destijds Hoogovens, Amsterdam).

De voormalige gastarbeiders met wie de Commissie sprak, zijn echter allen beduidend minder te spreken over de huisvesting in die eerste periode. De heer **Kharsoufa** zegt hierover:

¹⁰ Het SCP (1996) stelt: «In de jaren zeventig vormde de slechte huisvesting van bepaalde groeperingen uit de minderheden een van de meer in het oog lopende verschijningsvormen van hun aanwezigheid.»

«Ik heb in Vlijmen gewoond in een pension met 90 mensen. Het was een heel groot huis. Er waren 8 tot 10 mensen op een kamer, maar ik had geen kans op een kamer, dus ik heb op de zolder gewoond. Daar woonden wij met 24 mensen. (...) Er was alleen maar een kleine keuken. (...) Als wij 's avonds terugkwamen, zetten wij het op een rennen, want de eerste die in de keuken was, pakte een pan en zette die op een kookpit zodat hij kon koken.»

Ook de heer **Slaby** (voormalig gastarbeider) noemt de overbewoning van de pensions:

«De pensions waren eveneens hartstikke vol. In een kamer van vier bij vier lagen zes mensen. Alleen het deurtje waardoor men in- en uitging was open. Er waren ergens een keuken en een douche die door niemand werden onderhouden.»

Mevrouw Ates (echtgenote van een voormalig gastarbeider) stelt dat de werkgever van haar man in het geheel geen huisvesting regelde:

De **Commissie**: *«Mevrouw Ates, toen uw man bij Shell kwam, kreeg hij toen een woning via Shell?»*

Mevrouw **Ates**: *«Nee, die moest hij zelf zoeken. Dat werd niet geregeld.»*

De **Commissie**: *«Werd er wel iets anders voor hem geregeld?»*

Mevrouw **Ates**: *«Nee, hij sliep in een pension met vijf, zes anderen, in stapelbedden. Het was een erg leven.»*

Wanneer in de loop van de jaren zeventig de gezinshereniging op gang begint te komen, zijn veel gastarbeiders (mede door de terughoudendheid van de woningbouwverenigingen¹¹) aangewezen op particuliere huurwoningen, door de gemeente beheerde woningen en (noodgedwongen) ook koopwoningen om hun familieleden te kunnen huisvesten (Verwey Jonker instituut).¹² Door deze relatieve geslotenheid van de sociale woningmarkt en het lage inkomen van veel gastarbeiders komen zij veelal terecht in woningen in de verpauperde vooroorlogse wijken van de grote steden (Verwey Jonker instituut).¹³ In enkele wijken leidt dit begin jaren zeventig tot conflicten, zoals de rellen in de Haagse Schilderswijk in 1969 en in de Afrikaanderbuurt in Rotterdam in 1971 (Vermeulen, 1990). De algehele woningnood en de achteruitgang van de oude wijken speelden hierbij ook een rol. Zo stelt een bewoner van de Afrikaanderwijk, die getuige was van de rellen destijds: «Dat die opstand is gaan escaleren naar de Wapenstraat kon ik me heel goed voorstellen. Pasgetrouwde stelletjes woonden vier, vijf jaar bij moeders in huis, dat was toen de gewoonte. Ze konden geen huis krijgen, terwijl de gastarbeiders in het ene na het andere pandje trokken. Huisjesmelkers zagen daar wel brood in en verdienden er goud geld aan: voor iedere gastarbeider kregen ze honderd gulden per week.» (Dekker en Senstius, 2001, p. 12). Dat er zich in het verleden niet méér conflicten hebben voorgedaan in de oude concentratiebuurten, is mogelijk het gevolg van het feit dat in de meeste wijken «de achteruitgang en het vertrek van de oude wijkbevolking al had ingezet voordat de instroom van immigranten goed op gang kwam» (Vermeulen, 1990, p. 225). Op de verhoudingen tussen allochtone en autochtone wijkbewoners door de jaren heen zal worden teruggekomen in paragraaf 6.6.2.

¹¹ Volgens de RMO (1998) hadden arbeidsmigranten en hun gezinnen in het geheel geen toegang tot sociale woning-distributie vanwege «terughoudendheid» van zowel gemeenten als corporaties.

¹² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387.

¹³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387.

Ontwikkeling concentratie

Zoals hierboven al bleek, ontstaat de concentratie van etnische minderheden in de grote steden vrijwel vanaf het begin van de immigratie van buitenlandse werknemers en (oud-)rijksgenoten. Van de buitenlandse werknemers kwam het merendeel te werken in de industriële centra van de Randstad, Brabant, Gelderland en Twente (RMO, 1998, p. 38). Zij vestigen zich dan ook grotendeels in de steden in deze regio's. Toen vervolgens de gezinshereniging op gang kwam, volgde deze hetzelfde patroon. Ook de (oud-)rijksgenoten vestigden zich veelal direct in de Randstad. Ten slotte werd de concentratie van etnische minderheden in de grote steden versterkt door de toenemende trek uit de steden (suburbanisatie) van autochtone Nederlanders (Van Praag, 1998).¹⁴ De heer **Tuijnman** (beleidsambtenaar gemeente Rotterdam) stelt hierover:

«De steden moesten de bevolking ergens kwijt en daardoor ontstonden Almere en Zoetermeer. Het beleid dat betrekking had op het ontlasten van de steden en de ontkoppeling van wonen en werken, heeft naar mijn idee de attractiviteit van grote steden voor immigranten vergroot.»

Behalve concentratie in de (grote) steden is er ook binnen de steden sprake van concentratie van immigranten. Zoals is opgemerkt in bovenstaande paragraaf over woningkwaliteit hebben migranten begin jaren zeventig niet of nauwelijks toegang tot de sociale woningbouw. Zodoende zijn ze aangewezen op woningspeculanten en huisjesmelkers en huren of kopen zij woningen van slechte kwaliteit in woonbuurten die onder Nederlanders steeds minder populair worden (RMO, 1998, p. 39). Buitenlandse werknemers vestigen zich vooral in de vooroorlogse wijken. Surinamers en Antillianen/Arubanen trekken meer richting nieuwbouw en particuliere huurwoningen in vroeg-naoorlogse wijken (Van Praag, 1998).

6.2.2 Beleid

Algemeen huisvestingsbeleid

In de Woningwet van 1901 is bepaald dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft te zorgen dat elke burger gehuisvest is¹⁵. Volkshuisvestingsbeleid is in die tijd vooral gemeentezorg. Na de Tweede Wereldoorlog neemt de rijksoverheid meer initiatief vanwege het enorme woningtekort¹⁶. Er komen grootschalige bouwprogramma's en interventies op de woningmarkt. Zo geeft de Woonruimtwet uit 1947 gemeenten invloed op de woonruimteverdeling door een urgentie- en vergunningenstelsel en regelt de Huurwet uit 1950 huurbescherming en huurprijzen (Verwey Jonker Instituut).¹⁷ Behalve de afbakening van de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren op de woningmarkt door wet- en regelgeving, stelt de overheid ook financiële middelen ter beschikking voor woningbouw en exploitatie.¹⁸ Verder wordt (de op particulier initiatief gestarte) non-profit verhuur door woningbouwverenigingen financieel ondersteund door de overheid (Van der Schaar, 1991).¹⁹ De algemene doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid blijft tot in de jaren tachtig de bevordering van voldoende goede woonegelegenheden voor iedere burger. Hierbij ligt de nadruk vooral op kwantiteit (*voldoende woonegelegenheden*). Met name in de grote steden is er sprake van overbelasting van de woningmarkt, die men probeert op te lossen door eerst buitenwijken en later ook groeikernen te bouwen. Ook wordt begonnen met stadsvernieuwing in de vooroorlogse wijken. Rond 1980 bereikt de invloed van de overheid op de woningmarkt zijn hoogtepunt als het aandeel particuliere huur (voorheen de dominante woonvorm)

¹⁴ De suburbanisatie vergrootte ook de concentratie van kansarmen in de steden, gezien het feit dat het veelal de middeninkomens en hogere inkomens waren die vertrokken (zie ook SCP, 2001). De «verkleining van het stedelijk economisch draagvlak» die hierdoor optreedt, wordt ook signaleerd in de *Verstedelijkingsnota in 1976*.

¹⁵ De Woningwet is tevens de eerste wet waarin de rol van de overheid op het gebied van huisvesting is vastgelegd.

¹⁶ De woningschaarste wordt nog versterkt door toenemende huishoudenverdunding en immigratie (Van Praag, 1998).

¹⁷ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387.

¹⁸ «De toelating van en het toezicht op woningcorporaties, de controle op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de woonruimteverdeling en vooral het subsidiëren van woningbouw via subsidies aan bouwers en beheerders (corporaties) worden opgenomen in het takenpakket van een nieuw gevormd ministerie, dat naar verloop van tijd de naam Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) gaat dragen» Verwey Jonker Instituut, TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387.

¹⁹ In feite waren de meeste woningcorporaties tot begin jaren negentig verenigingen. Pas in de jaren negentig (met de verzelfstandiging van woningcorporaties en de bruteringsoperatie, zie *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989)* in paragraaf 6.3.2) werden veel woningbouwverenigingen omgevormd tot stichtingen (Hoekstra en Reitsma, 2002, p. 91). Voor meer informatie over de historische ontwikkeling van de wooncorporaties wordt verwezen naar het Bronnenrapport van het Verwey Jonker Instituut, TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387.

teruggedrongen is tot 10% van de woningvoorraad. Volgens Van der Schaar (1991, p. 23) is de financiële steun van de overheid in die periode zeer omvangrijk: «Voor nagenoeg alle nieuwbouw werd wel op de één of andere manier in de bouw- of exploitatiekosten bijgedragen». De nieuwbouw die dan plaats vindt, betreft vooral sociale huur en koopwoningen, waarbij huurwoningen en sociale koopwoningen meer in de grote steden en vrije-sectorkoopwoningen meer in dorpen en middelgrote steden te vinden zijn.

Ondanks de gestaag toenemende invloed van de overheid op de woningmarkt zit vooral in de jaren zeventig de sociale huursector overvol. Recent geïmmigreerde gastarbeiders en rijksgenoten zijn vaak aangewezen op de particuliere huursector.

Huisvestingsbeleid gericht op etnische minderheden

Naast de hoofddoelstelling van voldoende woongelegenheden is de afgeleide doelstelling van het huisvestingsbeleid in de jaren zeventig het versterken van de keuzevrijheid van financieel minder draagkrachtigen, te bereiken door onder andere stadsvernieuwing in de oude stadsdelen, individuele huursubsidie en subsidies aan bouwers en beheerders (Verwey Jonker Instituut).²⁰ Etnische minderheden vormen in deze periode geen specifieke doelgroep van beleid. Speciale aandachtsgroepen zijn alleen ouderen, gehandicapten en woonwagenbewoners. Het bevorderen van de diversiteit van levensstijlen in wijken (later een specifieke doelstelling van het stadsvernieuwingsbeleid) wordt wel van belang geacht, maar wordt meer gezien als een taak voor het sociaal welzijnsbeleid.

Hoewel etnische minderheden geen specifieke aandachtsgroep zijn in het huisvestingsbeleid, neemt de regering ten aanzien van (oud-)rijksgenoten wel specifieke maatregelen. Voor hen wordt in 1975 een «gebundeld deconcentratiebeleid» van kracht via de Regeling voor Rijksvoorkeurswoningen (RVK) (zie de beschrijving van beleidsinstrumenten hieronder).²¹ De huisvesting van buitenlandse werknemers is de taak van werkgevers. Vluchtelingen worden in de jaren zeventig grotendeels opgevangen door de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN), waarbij de formele verantwoordelijkheid bij het ministerie van CRM ligt (Jansen, 2000, p. 85).

De heer Stoové (Voormalig hoofd Culturele Minderheden van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (later Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur)) stelt dat ook voor buitenlandse migranten een actief huisvestingsbeleid gevoerd had moeten worden:

«CRM heeft, toen er sprake was van de eerste gezinsherenigingen, gepleit voor een actief huisvestingsbeleid. CRM heeft ook gepleit voor een vorm van spreiding over het land van de buitenlandse migrant door middel van het beschikbaar stellen van delen van de woningcontingenten die in de jaren zeventig en tachtig gerealiseerd werden. In die woningen zouden zij op een fatsoenlijke manier tussen Nederlanders gehuisvest kunnen worden. Dat was echter een non-issue: daar mocht je het niet over hebben, want zij waren van een andere orde dan vluchtelingen, Surinamers, Antillianen en Indische Nederlanders. Zij kregen woningen «aangeboden», waarmee indirect een spreidingsbeleid werd gevoerd. Dit mocht niet gelden voor de buitenlandse migranten. Dat is het fundamentele begin van het probleem waar wij nu nog last van hebben. De buitenlandse migranten waren dientengevolge afhankelijk van een vrije woningmarkt. Voor hen bleven betaalbare en slechte woningen over, kortom, de in sociaal-economisch opzicht wat zwakkere wijken.»

²⁰ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

²¹ Ook de Indische Nederlanders waren eerder via de RVK-regeling opgevangen. (Jansen, 2000).

²² «De Kroon acht het besluit van de gemeenteraad in strijd met de Woonruimtetwet 1947. Er kan naar haar mening niet worden gesteld, dat met de bedoelde verruiming van de bevoegdheid van burgemeester en wethouders een doelmatige verdeling van de woonruimte in de zin van die wet wordt bevorderd. De Kroon is voorts van oordeel, dat het besluit in strijd is met het algemeen belang omdat er sprake is van rassendiscriminatie wat betreft het recht op huisvesting.» (Staatscourant, 1974, nr. 182, p. 7). Van Praag (1990, p. 119) stelt echter dat gemeenten met spreiding lang niet altijd de bedoeling hadden leden van etnische minderheden achter te stellen (ofwel te discrimineren). De gemeente Rotterdam beoogde bijvoorbeeld wel een gelijkmatige verdeling van etnische minderheden over de stad, maar dat betekende niet dat etnische minderheden minder kans hadden om een woning toegewezen te krijgen. Op de discussie over spreiding door de jaren heen zal worden teruggekomen in paragraaf 6.6.1.

²³ Algemene politieke en financiële beschouwingen rijksbegroting, Zitting 1972; 7e vergadering 10-10-'72.

²⁴ Algemene politieke en financiële beschouwingen rijksbegroting, Zitting 1972; 7e vergadering 10-10-'72. Kamerlid Den Uyl.

²⁵ Dhr. De heer Koolen (ex-beleidsmedewerker Directie Coördinatie Minderheden/Integratiebeleid): «Amsterdam had het portiekenbeleid, dat per portiek niet meer dan een of twee huishoudens van andere etnische herkomst wilde toelaten.»

²⁶ «Bij een te grote concentratie in een bepaald gebied zal de integratie, ook van hen die wenselijk te integreren, worden belemmerd» Verwey Jonker Instituut, TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v. Instituut, 2003, p. 136.

²⁷ «Een besluit van buitenlandse werknemers om zich in een bepaald stadsdeel bij voorkeur te vestigen zal worden gerespecteerd. Ook in dat opzicht dient non-discriminatie in acht te worden genomen» Bronnenonderzoek Verwey Jonker Instituut, TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

²⁸ Dit overigens na protesten van buurtbewoners begin jaren zeventig, die vreesden dat de huren na stadsvernieuwing onbetaalbaar zouden worden. (Siraa e.a., 1995)

²⁹ Problemen in oude stadswijken worden door Gruijters en Schaefer als volgt benoemd: «slechte bouw- en woontechnische omstandigheden, een opeenhoping van mensen onderaan de maatschappelijke ladder, gebrekkige welzijnsvoorzieningen, gebrek aan passende werkgelegenheid, weinig mogelijkheden tot ontspanning en cultuurbeleving, hinder van bedrijvigheid en parkeerproblemen» (Siraa e.a., 1995).

³⁰ Tot 1986 wordt de hoogte van de huursubsidie jaarlijks vastgesteld door regering en Parlement. Vanaf 1986 wordt een *Wet op de Individuele Huursubsidie* van kracht (Van der Schaar, 1991).

Lokaal ontstaat vanaf begin jaren zeventig een discussie over de woonruimteverdeling in relatie tot etnische minderheden. Zo wijzigt de gemeente Rotterdam in 1972 de woonruimteverordening om etnische minderheden te kunnen spreiden over de stad. Dit besluit wordt door de Raad van State echter nietig verklaard (Van Praag, 1990).²² Het voorstel van de gemeente Rotterdam betrof een motie van de VVD (afdeling Rotterdam) en werd in de gemeenteraad ondersteund door de PvdA. In de Kamer echter wordt het besluit van de Rotterdamse gemeenteraad door de meeste partijen afgekeurd: de ARP noemt het «een beschamend besluit» en ook de PPR is blij met de vernietiging van het besluit van de Rotterdamse gemeenteraad.²³ Ook de Kamerfractie van de PvdA reageert afkeurend; maar merkt ook op dat «de omstandigheden, waaronder de mensen in oude wijken van Rotterdam moeten leven er mede de oorzaak van zijn, dat zij falen in het opvangen van andere mensen, die naast hen komen wonen.»²⁴ De Kamerfractie van de VVD neemt geen stelling in de discussie.

Ondanks de gerechtelijke afkeuring van spreiding wordt in diverse onderzoeken geconstateerd dat in tal van grote en middelgrote gemeenten, meer of minder officieel, een spreidingsbeleid is gevoerd (Valkonet-Freeman, 1977; ITS, 1982; Van Praag, 1998). Dit spreidingsbeleid kon zowel gericht zijn op de gelijkmatige verdeling van minderheden over wijken (zoals in Rotterdam) als op de gelijkmatige verdeling van minderheden over portieken (in Amsterdam) (zie ook paragraaf 6.3.2).²⁵

Hoewel het Rijk wel de negatieve gevolgen van concentratie erkent,²⁶ blijft zij bij haar standpunt dat het principe van non-discriminatie betekent dat alle inwoners van Nederland (en dus ook immigranten) recht op vrije vestiging hebben.²⁷ Omdat spreiding zodoende wettelijk onmogelijk is, wordt het accent van het huisvestingsbeleid verlegd naar enerzijds een betere ontsluiting van niet-concentratiegebieden door het vergroten van de keuzevrijheid en anderzijds het verbeteren van woonomstandigheden in concentratiegebieden door bestrijding van achterstanden. Dit laatste wordt in de jaren zeventig vooral gerealiseerd met behulp van stadsvernieuwing. Hierbij voltrekt zich een omslag van sanering naar woningverbetering. De bewoners van de oude wijken komen centraal te staan en «bouwen voor de buurt» is het devies (Siraa e.a., 1995).²⁸ In de loop van de jaren zeventig komt ook de bredere problematiek van de oude stadswijken in beeld, als Gruijters en Schaefer in hun *Ontwerp Wet op de Stadsvernieuwing (1976)* stellen dat fysieke en sociale problemen in de oude stadswijken elkaar versterken en in samenhang moeten worden aangepakt.²⁹

Een ander instrument om keuzevrijheid te vergroten en woonomstandigheden te verbeteren voor sociaal minder draagkrachtigen is de individuele huursubsidie (IHS). Het beleidsinstrument individuele huursubsidie wint in de jaren zeventig geleidelijk aan belang.³⁰ De stijgende huren (onder andere door stadsvernieuwing), het toenemende gebruik van individuele huursubsidie (onder andere door de economische crisis begin jaren tachtig) en het «open-einde»-karakter van de IHS maken het echter nodig om de uitgaven voor IHS beheersbaar te houden. In 1980 wordt dan ook het uitgangspunt dat de huurquote gelijk opgaat met de koopkracht-

³¹ De huurquote is dat deel van het belastbaar inkomen dat wordt besteed aan huur. Volgens Staatssecretaris Brox mocht de huurquote in vergelijking met het jaar daarvoor wel stijgen omdat het belastbaar inkomen, door de door het kabinet geplande belastingverlagingen, zou stijgen, waardoor de huurquote de facto gelijk zou blijven. Van Dam stelt daarop: «De grondslag van de tabel van de individuele huursubsidie is dat mensen niet meer dan een vastgesteld percentage hoeven te betalen van het belastbare inkomen, hoe dit belastbare inkomen ook tot stand is gekomen». Het argument hierbij is dat de normhuurquote onafhankelijk moet zijn van eventuele verwachte inkomensstijgingen of dalingen. (Kamerstuk 16261000; Interpellatie M. P. A. van Dam over de wijziging van de tabel voor individuele huursubsidie.)

³² In hoeverre deze controles werden uitgevoerd, lijkt niet te zijn onderzocht. Ook in de gesprekken met de Commissie kwam over de uitvoering van controles geen informatie naar voren.

³³ In de Memorie van antwoord op de Nota Buitenlandse Werknemers legt de regering expliciet de verantwoordelijkheid voor inspectie bij gemeenten: «Zoals hierboven reeds uiteen is gezet, berust het toezicht op de naleving van de nieuwe modelverordeningen [waarin ook bepalingen t.a.v. pensions zijn opgenomen], wanneer die, zoals verwacht kan worden, door een zeer groot aantal gemeenten zijn overgenomen, in eerste instantie bij de colleges van burgemeesters en wethouders van de betrokken gemeenten.» (p. 15).

³⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

³⁵ Goedkope scheefheid duidt op het verschijnsel dat mensen met hoge inkomens in relatief betaalbare huizen wonen en met dure scheefheid wordt bedoeld mensen met lage inkomens die in relatief dure huizen wonen.

³⁶ «Vanuit liberalisatieoverwegingen en doelmatigheidsoverwegingen stelde het kabinet-Biesheuvel in 1972 voor om over te gaan op een stelsel van subjectsubsidies, waarbij tegelijkertijd de huren van bestaande woningen eenmalig fors zouden worden opgetrokken. Door deze huurharmonisatie zouden de huren in de bestaande woningvoorraad beter aansluiten op de huren van nieuwbouwwoningen, waardoor de objectsubsidies zouden kunnen vervallen. De subjectsubsidies zouden de gevolgen van de harmonisatie voor de lagere inkomensgroepen op moeten vangen.» (SCP, 1998, p. 519). Door de val van dit kabinet blijft echter het gemengde object- en subsidie-stelsel bestaan, zoals tot uitdrukking komt in de *Nota Huur- en Subsidiebeleid* uit 1974. In deze Nota zijn objectsubsidies bedoeld om het algemene niveau van de woningkwaliteit en -consumptie te stimuleren en de subjectsubsidies om een gelijkmatige verdeling van deze kwaliteit over de bevolking te bevorderen (SCP, 1998, p. 517).

³⁷ Hierbij gaat het met name om een afname van woningwetningen en een afname van de aanvangssubsidies bij de nieuwbouw van woningen (SCP, 1998, p. 520).

ontwikkeling losgelaten.³¹ Vanaf dan is er dus geen beleid meer waarbij de lagere inkomensgroepen niet meer dan een bepaald inkomensaandeel aan huur betalen (Van der Schaar, 1991, p. 338). De normhuurquotes stijgen en in 1984 gaat men over op een systeem van normhuren, waarbij de normhuren worden aangepast aan de trendmatige huurstijging.

Beleidsinstrumenten

In het onderstaande worden de beleidsinstrumenten op het gebied van volkshuisvesting die betrekking hebben gehad op etnische minderheden in de jaren zeventig in chronologische volgorde genoemd en kort beschreven. Hierbij komen zowel specifieke beleidsmaatregelen (gericht op minderheden) als meer algemene beleidsmaatregelen die voor de huisvesting van minderheden van belang zijn geweest aan bod.

1. Circulaire MG 71–11 (1971)

In deze circulaire verzoekt de staatssecretaris de gemeenten de «pensionproblematiek» tegen te gaan door middel van controles op de bezettingsgraad en de naleving van veiligheidsvoorschriften in pensions.³²

2. Nota Buitenlandse Werknemers (1974)

De nota *Buitenlandse Werknemers (1974)* stelt dat werkgevers eerstverantwoordelijk zijn voor de huisvesting van gastarbeiders. Alleen de inspectie van pensions wordt door de (gemeentelijke) overheid ter hand genomen.³³

3. Nota Huur- en Subsidiebeleid (1974)

De nota *Huur- en Subsidiebeleid (1974)* constateert drie problemen op het gebied van volkshuisvesting

- het woningtekort;
- de ongelijke lastenverdeling;
- de behoefte aan een verschuiving van het zwaartepunt van beleid van een kwantitatieve naar een kwalitatieve benadering.

Wat betreft het woningtekort en de behoefte aan meer aandacht voor kwaliteit wordt in de nota besloten om de woningnood onder de sociaal zwakkere groepen versterkt te bestrijden en extra aandacht te geven aan gebieden waar de woningnood zich concentreert (Verwey Jonker Instituut).³⁴ Stadsvernieuwing in de oude stadswijken zal daarom worden gestimuleerd.

De ongelijke lastenverdeling (ook wel «scheefheid» genoemd³⁵) wil de regering tegengaan met behulp van een reeks van maatregelen, zoals de regulering door de overheid van huurverhogingen, de verbetering van het stelsel van individuele huursubsidies en verbreding van de toepasbaarheid van individuele huursubsidies op zowel sociale als particuliere huurwoningen.

De regulering van huurverhogingen (het beter op elkaar afstemmen van kostprijs en huurprijs), ook wel huurharmonisatie genoemd, wordt in de nota *Huur- en Subsidiebeleid (1974)* onder het kabinet-Den Uyl minder vergaand doorgevoerd dan men in het kabinet daarvoor beoogde.³⁶ Toch nemen vanaf 1975 de uitgaven van het Rijk aan objectsubsidies af³⁷ en nemen de uitgaven aan subjectsubsidies (vooral individuele huursubsidie) meer dan evenredig toe (SCP, 1998, p. 520). De stijging van de huurprijzen in deze periode is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 6.1. Prijsontwikkelingen totale gezinsconsumptie, bouwkosten, huren en koopprijzen, 1970–1996 (in indexcijfers 1970 = 100)

	1970	1975	1980	1985	1990	1996
totale gezinsconsumptie	100	143	195	240	248	289
bouwkosten ^a	100	163	247	242	276	335
huurprijzen	100	149	218	299	354	487
koopprijzen	100	162	268	219	275	412

Bron gegevens: CBS (a); VROM (1997a); Bron tabel: SCP (1998).

^a Bouwkosten tot en met 1985 gebaseerd op aanneemsommen van woningwetwoningen, daarna op basis van de aanneemsommen in de gehele sociale huursector, gecorrigeerd voor veranderingen in kwaliteit.

Kijkend naar de ontwikkeling van de huurprijzen vanaf 1970 tot 1996, blijkt dat de huurprijzen het meest zijn toegenomen tussen 1980 en 1985 en tussen 1990 en 1996. Ondanks een explosieve toename van het gebruik van individuele huursubsidie³⁸ stijgt het aandeel van woonuitgaven binnen de totale consumptieve bestedingen van huishoudens: «Over de hele periode [tussen 1970 en 1996] zijn de huurprijzen met bijna 70% méér toegenomen dan de prijzen van de totale gezinsconsumptie» (SCP, 1998, p. 509) (zie ook tabel 6.1. hierboven).³⁹

Voor de positie van etnische minderheden zijn vooral de in deze nota beoogde verbetering van oude stadswijken door stadsvernieuwing en verbetering van het stelsel van individuele huursubsidies relevant.⁴⁰

4. Verstedelijkingsnota (1976)

De *Verstedelijkingsnota* maakt deel uit van de *Derde nota Ruimtelijke Ordening*. De doelstellingen zijn het beperken van «de ontvolking van de (grote) stad», de versterking van de sociale structuur in de steden en het tegengaan van de verkleining van het stedelijk (economisch) draagvlak (Verwey Jonker Instituut).⁴¹ Stadsvernieuwing blijft gericht op de oude stadswijken en heeft als aandachtspunten de verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking in die wijken en differentiatie van de bevolkingsopbouw. «De doelstellingen van de nieuwe stadsvernieuwing werden vastgelegd in de *Verstedelijkingsnota van 1976 en het Structuurschema volkshuisvesting* (Gruijters 1977b) uit 1977. Een belangrijke factor hierbij was dat de suburbanisatie van de stedelijke bevolking een halt moest worden toegeroepen. De woningdichtheid in de oude stadswijken mocht niet te laag worden en er moest gestreefd worden naar een gedifferentieerde bevolkingsopbouw om het voorzieningenniveau in stand te kunnen houden. Verbetering van de woningvoorraad ging boven sloop. Er moest in de stadsvernieuwingswijken voldoende ruimte zijn voor sociale woningbouw en de zittende bewoners moesten voorrang krijgen bij de toewijzing van deze woningen.» (SCP, 1998, p. 531). Desalniettemin stelt de regering in de *Verstedelijkingsnota* dat sociale ongelijkheid niet opgelost kan worden door (alleen) ruimtelijk beleid. Met betrekking tot etnische minderheden noemt de nota de toename van het immigratiesaldo uit de landen rond de Middellandse Zee en uit Suriname en de Nederlandse Antillen als relevant voor ruimtelijk beleid. Binnen Nederland is van belang dat het westen van het land het merendeel van deze immigranten opneemt, waardoor de «*in omvang toenemende migratiestromen van Nederlanders*, red.) van het Westen naar het Oosten en Zuiden (van Nederland, red.), gecompenseerd worden door buitenlandse migratieoverschotten in het Westen». Wat de consequenties van

³⁸ «Het aantal huursubsidiegebruikers nam echter explosief toe van 300 000 in 1975 (het eerste jaar van de nieuwe IHS-regeling) tot 700 000 in 1983/84 (het dieptepunt van de economische recessie) en tot ruim 900 000 in 1995 (na jarenlange huurverhogingen die de inflatie en loonontwikkeling ver te boven gingen).» (SCP, 1998, p. 520).

³⁹ Ook na 1996 stijgen de huurprijzen nog sterk. De uitgaven aan huur als aandeel van de totale bestedingen van huishoudens lijkt zich echter te stabiliseren, mede doordat de uitgaven voor individuele huursubsidie zijn gestegen. (Het gemiddelde bedrag dat huishoudens aan huursubsidie ontvangen, is gestegen). Zie verder paragraaf 6.4.2, tabel 6.3).

⁴⁰ Dit laatste omdat veel minderheden in de jaren zeventig in particuliere huurwoningen wonen.

⁴¹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

de buitenlandse migratieoverschotten in het Westen voor beleid (zouden moeten) zijn, wordt in de *Verstedelijkingsnota* niet duidelijk.

5. Rijksvoorkeursregeling voor (oud-)rijksgenoten (1975–1978)

De Rijksvoorkeursregeling komt voort uit de Regeling geldelijke steun woningwetbouw. Deze regeling bepaalde dat 5% van de woningwetwoningen beschikbaar moest zijn voor rijks- en spoorwegpersoneel dat in verband met hun functie vaak moest verhuizen. In 1975 wordt dat percentage verhoogd naar 10, waarbij 5% voor de genoemde ambtenaren bestemd is en 5% voor rijksgenoten. Het Centraal Bureau Uitvoering Vestigingsbeleid draagt tot 1980 zorg voor de uitvoering van de Rijksvoorkeursregeling. De regeling is in eerste instantie expliciet *niet* gericht op de vier grote steden omdat men daar de concentratie van Surinaamse en Antilliaanse migranten wil verminderen (Van Praag, 1990, p. 98). In 1979 vraagt de Tweede Kamer echter (naar aanleiding van de motie Molleman/Langedijk-de Jong) «Surinamers, die uit kleine kernen willen verhuizen naar gemeenten, waar zij in nabijheid van andere Surinamers kunnen wonen, een mogelijkheid tot herhuisvesting te bieden.» (Circulaire 1983, pag. 6.)

6.2.3 Resultaten: Beleidseffectrapportages en Onderzoek

Over de gevolgen van het huisvestingsbeleid voor de huisvestingspositie van etnische minderheden in de jaren zeventig is weinig bekend. Met betrekking tot de huisvesting van buitenlandse werknemers droeg de overheid alleen verantwoordelijkheid voor de inspectie van pensions. In hoeverre deze taak daadwerkelijk tot uitvoering is gebracht wordt in de openbare gesprekken van de Commissie met voormalige wethouders en ambtenaren uit die periode niet duidelijk. Duidelijk is wel dat de woonomstandigheden voor buitenlandse werknemers veelal weinig florissant waren (Jansen, 2000; RMO, 1998; gesprekken gastarbeiders).

Wat betreft de RVK-regeling is gebleken dat tussen 1975 en 1980 slechts 10% van de Surinaamse en Antilliaanse immigranten via deze regeling is gehuisvest (meestal in eengezinswoningen) (Verwey Jonker Instituut).⁴² Hoewel de maatregel wél de toegankelijkheid tot de woningmarkt vergroot, blijkt de tweede doelstelling, deconcentratie, in de praktijk niet haalbaar. Veel Surinamers en Antillianen willen namelijk na verloop van tijd zélf weer terug naar de grotere steden. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de in kleinere gemeenten mogelijk geringere sociale acceptatie, de geringere werkgelegenheid en beperkte opleidingsmogelijkheden en sociale netwerken (Verwey Jonker Instituut).⁴³ De heer Sietaram (actief Stichting Lalla Rookh Nederland) stelt daarentegen in zijn gesprek met de Commissie dat huisvesting in kleinere gemeenten voordelen had:

«Wij waren er voorstander van om de mensen niet naar de grote gemeenten te sturen, maar juist naar de kleinere. Daar waren volgens ons veel meer mogelijkheden om een plaats te veroveren, en om werk te vinden. Dat is ook gelukt.»

Wat betreft stadsvernieuwing blijkt vooral de «nieuwe bevolkingssamenstelling in vooroorlogse gebieden» lastig te realiseren omdat acties van de zittende bevolking (in de vooroorlogse wijken) het accent hebben doen verschuiven van sanering en reconstructie naar behoud van bebouwing en stedelijke structuren, oftewel «bouwen voor de buurt» (VROM-raad, 2001). Welke gevolgen stadsvernieuwing heeft voor de huisvesting en/of

⁴² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁴³ Idem.

concentratie van minderheden is in die jaren nog niet duidelijk. In de jaren tachtig wordt wel onderzoek gedaan naar de gevolgen van stadsvernieuwing voor de huisvestingspositie van etnische minderheden (zie paragraaf 6.3.2).

Tot slot kan in het algemeen gesteld worden dat, net als de autochtone bevolking, ook leden van etnische minderheden zullen zijn geconfronteerd met sterk stijgende huurprijzen vanaf het midden van de jaren zeventig. Het lijkt erop dat vooral Surinamers en Antillianen deze huurstijgingen eind jaren zeventig hebben kunnen compenseren met behulp van individuele huursubsidie: In 1982 is het percentage van alle huurders dat huursubsidie gebruikt onder Surinamers en Antillianen hoger dan het gebruik onder allochtonen (28% in vergelijking met 15%) (Van Praag, 1998, p. 315). Turken en Marokkanen maken in de jaren zeventig nog niet zo vaak gebruik van individuele huursubsidie: het aandeel huurders met subsidie is in 1982 6% (Verwey Jonker Instituut).⁴⁴ «De reden is dat ze nog zijn oververtegenwoordigd in de categorie woningen met een kale huur die onder de huursubsidiegrens valt.» (Verwey Jonker Instituut).⁴⁵ Onbekendheid met de individuele huursubsidieregeling speelt nauwelijks een rol, zoals blijkt uit een onderzoek van Stichting Research voor Beleid in 1987.⁴⁶

6.2.4 Samenvatting op hoofdlijnen

Woningkwaliteit

Enkele verklaringen voor de huisvestingspositie van etnische minderheden in de jaren zeventig zijn in dit hoofdstuk al naar voren gekomen. Samenvattend kan gesteld worden dat met betrekking tot de huisvesting van buitenlandse werknemers en hun gezinsleden in de jaren zeventig door de Rijksoverheid geen specifiek beleid is gevoerd. Deels droegen werkgevers zorg voor (sobere) huisvesting, deels zochten gastarbeiders zelf onderkomen op de particuliere markt, waar de omstandigheden van huisvesting vaak erbarmelijk waren. Toen de gezinshereniging op gang kwam, moesten velen noodgedwongen een woning kopen om hen onderdak te kunnen bieden. Of en in welke mate gemeenten controles uitvoerden op de leefomstandigheden in pensions, wordt uit de literatuur en de openbare gesprekken niet duidelijk.

Voor (oud-)rijksgenoten nam het Rijk wél verantwoordelijkheid. Zij kunnen dan ook vanaf 1975 gebruikmaken van de mogelijkheid tot huisvesting via de RVK-regeling. Desalniettemin stellen Ruebsaet en Kropman in hun evaluatie van het huisvestingsbeleid ten aanzien van Surinamers dat de opvang voor Surinamers te laat op gang kwam, waardoor de opvangcapaciteit tekortschoot (Ruebsaet en Kropman, 1982).⁴⁷ De individuele huursubsidie is daarentegen wél positief geweest voor Surinamers en Antillianen: eind jaren zeventig was het gebruik van IHS onder deze minderheidsgroepen al relatief hoog (zie vorige paragraaf).

Ten slotte geldt voor alle etnische minderheden in de jaren zeventig dat de over het algemeen lage inkomens, de oververtegenwoordiging in de grote steden (waar veel sociale woningbouw is én een krappe woningmarkt) en de ontoegankelijkheid van de sociale huursector negatieve gevolgen hebben gehad voor de huisvestingspositie van deze groepen. In de jaren tachtig zal beleid gevoerd worden om de toegankelijkheid van de sociale huursector voor etnische minderheden te verbeteren (zie paragraaf 6.3).⁴⁸

⁴⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Uit dit onderzoek naar IHS-gebruik onder Turken en Marokkanen blijkt dat «de groep potentiële IHS-ontvangers geeft als reden een te hoog inkomen of een te lage huur op. Redenen zoals «angst voor teruggave», geloofsprincipe, het niet aannemen van geld van de staat of onbekendheid met de IHS-regeling spelen nauwelijks een rol. Uit het onderzoek blijkt tevens dat de Turken en Marokkanen in gelijke mate op de hoogte zijn van de IHS-regeling als de Nederlanders.» (Actieprogramma Minderhedenbeleid, 1988, p. 11).

⁴⁷ «De problemen in de uitvoering bij het CB [Centraal Bureau Uitvoering Vestigingsbeleid] zijn ons inziens in wezen veroorzaakt door het langdurig talmen van de politiek verantwoordelijken om maatregelen te nemen teneinde enerzijds het migratieproces onder controle te houden en anderzijds een verantwoorde opvang te bevorderen. Toen de politieke beslissingen eenmaal genomen waren, moest in de maalstroom van de grote migratie van eind 1974, begin 1975 de opvangorganisatie nog van de grond komen. Met een geleidelijke opbouw van de opvang als zodanig en van de organisatie die het beleid zou moeten uitvoeren, hadden vele problemen waarschijnlijk vermeden kunnen worden.» (Ruebsaet en Kropman, 1982, p. 66/67).

⁴⁸ Eén van de weinige onderzoeken naar de toegankelijkheid van de sociale huursector voor etnische minderheden in de jaren zeventig is een onderzoek naar de woningdistributie in Amsterdam van Valkonet-Freeman (1977). Zij stelt dat: «Hoewel vraag en aanbod een bepaalde invloed uitoefenen op het spreidingspatroon, is het toch opvallend dat zo weinig gastarbeiders en Surinamers wonen in wijken die voor het overgrote deel in handen van woningbouwverenigingen zijn, terwijl deze verenigingen toch ook aan sociale woningbouw doen.» (p. III). Zij verklaart deze situatie deels door toewijzingscriteria die onbedoeld nadelig zijn voor immigranten, zoals de inschrijvingsduur, maar ook blijkt dat gemeentelijke woningbedrijven en woningbouwverenigingen onderlinge afspraken hebben om niet meer dan één buitenlands gezin op een trappenhuis te plaatsen, omdat dat mogelijk spanningen in de hand zou werken. Verder waren enkele buurten waar de concentratie van immigranten al hoog was, voor buitenlanders gesloten.

Concentratie

Ook de oorzaken van de concentratie van minderheden in de jaren zeventig zijn in het voorgaande reeds benoemd. Samenvattend kan gesteld worden dat de combinatie van meer arbeid(smogelijkheden) in de grote steden (zie paragraaf 6.2.1), de gemiddeld lage inkomens van migranten en de beschikbaarheid van betaalbare woningen (zie paragraaf 6.2.2) heeft geleid tot concentratie van deze groepen in (veelal) de oude stadswijken in de grote steden. Of de versnelde instroom van migranten in deze wijken ook de oorzaak is geweest van de soms slechte verhoudingen tussen oorspronkelijke bewoners en migranten is niet duidelijk. Mogelijk heeft ook de algehele achteruitgang van de oude wijken een rol gespeeld (Vermeulen, 1990).

Wat betreft de invloed van het overheidsbeleid op de concentratie van etnische minderheden, is er ten aanzien van de buitenlandse werknemers in de jaren zeventig geen rijksbeleid gevoerd om concentratie tegen te gaan. Wel kan de ontoegankelijkheid van de sociale huursector hebben bijgedragen aan concentratie in wijken met meer particuliere huurwoningen.⁴⁹

Met betrekking tot (oud-)rijksgenoten heeft het beoogde effect van spreiding door de RVK-regeling uiteindelijk tot weinig resultaten geleid, omdat veel Surinamers en Antillianen/Arubanen uiteindelijk terugkeerden naar de grote steden (Reubsat en Kropman, 1982).

In hoeverre het toewijzingsbeleid van woningbouwverenigingen heeft bijgedragen aan concentratie of spreiding van etnische minderheden is moeilijk te beoordelen, mede vanwege de eerdergenoemde ondoorzichtigheid van het systeem van toewijzing (en omdat iedere gemeente een ander toewijzingsstelsel had (Van Praag, 1990).

⁴⁹ Zie paragraaf 6.2.1.: Zodoende waren de nieuwkomers «aangewezen op woning-speculanten en huissjersmelkers, en huurden of kochten woningen van slechte kwaliteit in woonbuurten die onder Nederlanders steeds minder populair werden.» (RMO, 1998).

⁵⁰ «Regelmatig wijzen organisaties van minderheidsgroepen op de achterstelling die minderheden ondervinden bij de woningtoewijzing. Ook onderzoeksresultaten wijzen in die richting.» (MG 83-16, p. 3).

⁵¹ Jansen (2000) benoemt de problemen bij de huisvesting van etnische minderheden in deze periode als volgt: «Het tekort aan grote betaalbare woningen, de huisvesting in brandgevaarlijke pensions en belemmeringen bij het proces van het vinden van passende woonruimte bij gezinshereniging, waren barrières die er toe leidden dat veel minderheden uit nood een woning kochten. Hetgeen grote problemen opleverde toen als gevolg van verslechtering van inkomens de lasten niet meer konden worden opgebracht. De grootste problemen deden zich echter voor in de sfeer van de woonruimteverdeling. Niet alleen waren er knelpunten in de sfeer van urgentie en inschrijvingsduur, maar met name in de toelating als zodanig, de gelijke behandeling van allochtonen. Zij werden niet geaccepteerd als huurders, met name door de woningcorporaties, en ondervonden dikwijls achterstelling. Bovendien werd op grote schaal een zogenaamd plaatsingsbeleid toegepast.» (Verwey Jonker Instituut, TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 389. e.v.).

6.3 De jaren tachtig

6.3.1 Huisvestingspositie etnische minderheden.

Ontwikkeling woningkwaliteit

Door gezinshereniging, gezinsuitbreiding en (in beperkte mate) gezinsvorming, vindt er gedurende de jaren tachtig een verdubbeling van de omvang van de etnische bevolkingsgroepen plaats. De toegankelijkheid van de sociale woningbouw blijft begin jaren tachtig problematisch en er blijven geruchten over spreiding door woningbouwverenigingen en gemeenten (Circulaire 1983, p. 3).⁵⁰ Verder zorgt de toenemende werkloosheid onder de etnische minderheden in de jaren tachtig voor financiële problemen bij «noodkopers».⁵¹ Halverwege de jaren tachtig neemt het aantal buitenlandse werknemers dat in pensions woont echter af, mede door sluiting van de slechtste pensions en herhuisvesting door gemeenten (Actieprogramma Minderhedenbeleid, 1986). Uiteindelijk maken tegen het eind van de jaren tachtig toch veel leden van etnische minderheden de overstap naar de sociale huursector en stijgt het gebruik van individuele huursubsidie onder alle minderheidsgroepen. Hoewel het SCP in 1993 nog steeds een woningachterstand constateert bij etnische minderheden – vooral Turken en Marokkanen wonen in kleinere, oudere woningen – toont een vergelijking van de Woningbehoefteonderzoeken uit 1981-1982 en 1985-1986 van het ministerie van Binnenlandse Zaken aan dat de woonsituatie van minderheidsgroepen steeds meer overeenkomsten vertoont met die van autochtonen in een vergelijkbare sociaal-economische situatie. Zo wonen in 1990 beduidend méér leden van etnische minderheidsgroepen in naoorlogse woningen dan in 1982. Ook is de gemiddelde woningbezetting enigszins gedaald (Veenman, 1994).

Verder wonen etnische minderheden steeds minder in eigen woningen, omdat kennelijk veel noodkopers inmiddels naar huurwoningen zijn verhuisd (Verwey Jonker Instituut).⁵²

Uit het Woningbehoefteonderzoek uit 1985–1986 blijkt echter ook dat de woonsituatie van Surinamers en Antillianen/Arubanen veel meer in overeenstemming is met die van de autochtone Nederlanders dan die van Turken en Marokkanen (Verwey Jonker Instituut).⁵³ De betere huisvestingspositie van Surinamers en Antillianen/Arubanen ten opzichte van de andere etnische minderheden wordt verklaard door hun betere startpositie in de jaren zeventig. Zo constateert het SCP dat «de plaatsing (van Surinamers en Antillianen, red.) via de RVK-regeling alsmede de zelfverwerving van nieuwbouwwoningen zoals in de Bijlmermeer, in deze periode (de jaren zeventig, red.) hebben geleid tot een bestendiging van de gerichtheid op de sector van moderne naoorlogse woningen.⁵⁴ De verhoudingsgewijs hoge woonlasten worden daarbij gecompenseerd door een bovengemiddeld gebruik van individuele huursubsidie.» (SCP, 1993). Aan het eind van de jaren tachtig maken echter ook Turken en Marokkanen net zoveel gebruik van individuele huursubsidie als autochtonen (Van Praag, 1998).⁵⁵

Tabel 6.2. Het gebruik van individuele huursubsidie (percentages van alle huurders per groep)

	1982	1986	1994
Turken en Marokkanen	6	21	36
Surinamers en Antillianen	28	43	34
Autochtonen	15	20	23

Bron: CBS: WBO's 81/82, 85/86 en 93/94, SCP-bewerking. Uit: Van Praag, 1998, p. 315.

⁵² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Dit patroon gaat vooral op in de steden Amsterdam en Utrecht. In Rotterdam en Den Haag zijn etnische minderheden minder doorgedrongen tot de naoorlogse wijken. (Verwey Jonker Instituut, TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 389, e.v.). Zie verder *Ontwikkeling concentratie*.

⁵⁵ Dit zal mede het gevolg zijn geweest van campagnes vanuit het ministerie van VROM om de bekendheid van de individuele huursubsidie te vergroten. Tazelaar zegt hierover «Er is een enorme inspanning geleverd, ook vanuit het ministerie van VROM, om daaraan bekendheid te geven. In 1982 maakte 6% van de Turkse en Marokkaanse huurders gebruik van huursubsidie, in 1990 30%, in 1994 35% en in 1998 40%.» De voorlichting was echter niet specifiek op etnische minderheden gericht.

⁵⁶ Ook Veenman (ed., 1990, p. 8) concludeert op basis van gegevens uit 1988 dat de verschillen in gemiddeld inkomen tussen etnische groeperingen minimaal zijn.

⁵⁷ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ «De door het SCP geopperde lage woonambities, mogelijk gevoed door financiële verplichtingen in het land van herkomst, zijn een mogelijke verklaring voor de lage woonkwaliteit.» (Verwey Jonker Instituut, TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387, e.v.).

De achterstand in woningkwaliteit ten opzichte van Surinamers, Antillianen en autochtone Nederlanders is volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken (1989) ook niet te verklaren door de lage inkomens van deze groepen, aangezien deze inkomens niet buitengewoon verschillen van de gemiddelde inkomens van de Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse allochtonen.⁵⁶

Een plausibeler verklaring voor de achterstand van Turken en Marokkanen is daarom wellicht dat stadsvernieuwing voor deze groepen maar gedeeltelijk positief is geweest omdat na vernieuwing de huren zodanig gestegen zijn (huurharmonisatie) dat gerenoveerde vooroorlogse gebieden vaak duurder zijn geworden dan de vroeg-naoorlogse wijken (Verwey Jonker Instituut).⁵⁷ Het zijn dan ook de vroeg-naoorlogse wijken waar Turken en Marokkanen zich (vooral in Utrecht en Amsterdam) in de tweede helft van de jaren tachtig op beginnen te richten (Verwey Jonker Instituut).⁵⁸ Andere verklaringen voor de relatief ongunstige woningkwaliteit van Turken en Marokkanen kunnen zijn dat men lagere woonambities heeft⁵⁹ of dat er sprake is van discriminatie bij de woonruimteverdeling. Onderzoek naar deze factoren zal onder *Resultaten* worden beschreven.

Ontwikkeling concentratie

De concentratie van etnische minderheden in de grote steden neemt gedurende de jaren tachtig toe, zoals te zien is in onderstaande tabel.

Tabel 6.3. Concentratie per bevolkingsgroep in de drie grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag), 1976–1990.

	1976	1988	1990
Turken	26%	32%	33%
Marokkanen	32%	40%	39%
Surinamers		56%	55%
Antillianen/Arubanen		29%	31%

Bron: Veenman, 1994, p. 31.

De binnenstedelijke concentratie van minderheden in de G4 blijft gedurende de jaren tachtig stabiel, hoewel er wel verschuivingen van concentraties zijn tussen wijken. De concentratie is iets sterker in Rotterdam en Den Haag. Volgens Kempen e.a. (2000) is er in Utrecht en Amsterdam sprake van een verschuiving in concentratie van vooroorlogse gebieden naar vroeg-naoorlogse wijken (deels als gevolg van stadsvernieuwing, deels als gevolg van de groeiende migrantenbevolking in deze steden). In de Zuid-Hollandse steden zijn de minderheden echter minder doorgedrongen tot de naoorlogse wijken. «Deels omdat er geen noodzaak is (de stadsvernieuwing levert grotere woningen op), deels omdat er weinig woningen vrijkomen in de onder autochtonen dan nog steeds populaire tuinsteden.» (Verwey Jonker Instituut).⁶⁰

6.3.2 *Beleid*

Algemeen huisvestingsbeleid

De invloed van de Rijksoverheid op de woningmarkt is in de jaren tachtig nog substantieel te noemen. Zo bestaat begin jaren tachtig meer dan de helft van de woningvoorraad uit sociale woningbouw waarop de overheid door middel van objectsubsidies, gedeeld beheer met woningbouwverenigingen en huurprijsbepaling invloed uitoefent. Ook wat betreft koopwoningen (die in de jaren tachtig tussen 40% en 45% van de woningvoorraad vormen) worden prijzen beïnvloed door premies en fiscaal beleid. De nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* uit 1989 markeert de overgang naar een meer gedecentraliseerd en gedereguleerd huisvestingsbeleid, dat in de jaren negentig zijn beslag zal krijgen. Vanaf dan neemt het aandeel sociale huurwoningen in de nieuwbouw in enkele jaren af van meer dan de helft eind jaren tachtig tot een kwart midden jaren negentig (Van Praag, 1998). Wat betreft de positie van etnische minderheden blijft de insteek van het volkshuisvestingsbeleid een algemeen achterstandenbeleid.⁶¹ De heer **Tazelaar** (Voormalig directeur van Bewoners- en Woonruimtezaken, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) motiveert die keuze als volgt:

⁶⁰ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁶¹ Op gemeentelijk niveau stelt de heer Simons over het minderhedenbeleid in Rotterdam: «Vooraf in de periode waarin sprake was van grotere gezinnen, was er de grote woningaanpak om een en ander wat te normaliseren. Er werden dus wel bijzondere voorzieningen getroffen, maar in essentie sloot het Rotterdamse minderhedenbeleid gegeven de sociale structuur aan bij de traditie van de stad. Er waren immers veel mensen met relatieve achterstanden en de vraag was hoe wij hen er in de mainstream bij kregen.»

«Deze keuze kan een alibi genoemd worden: het is algemeen beleid dus er hoeft geen minderhedenbeleid gevoerd te worden. Deze keuze was echter om twee redenen van groot belang. Ten eerste mag niet vergeten worden dat in die tijd, 1980, het gevoel in volkshuisvestingsland nog leefde dat mensen zouden terugkeren. In die begintijd was er de pensionproblematiek en namen corporaties niet hun verantwoordelijkheid. Het ministerie van VROM heeft in het overleg met corporaties bepaald dat het een reguliere taak werd. Ten tweede heeft Brox in die tijd gesteld dat de werking van het algemeen beleid gecontroleerd zou worden. Net na het verschijnen van de definitieve Minderhedennota is aan de gemeenten en corporaties een brief verstuurd met het verzoek om de kansen van minderheden op de woningmarkt bij te houden. Daarbij ging het om wachttijden, de woningbezetting enzovoorts. Dat diende vervolgens als politiek discussiestuk in de gemeenteraad besproken te worden. Het algemeen beleid was dus niet

Op de rapportages zal in het vervolg van deze paragraaf nog worden teruggekomen.

Het in het kader van de *Minderhedennota* ontwikkelde achterstandsgebiedenbeleid, ook wel probleemcumulatiegebiedenbeleid genoemd, is sociaal beleid dat in plaats van *doelgroepen* van *doelgebieden* uitgaat.⁶² Het beleid gericht op de verbetering van achterstandsgebieden was in de jaren zeventig al begonnen met het stadsvernieuwingsbeleid. Stadsvernieuwing was gericht op de verbetering van de vooroorlogse wijken door sloop en vervangende nieuwbouw. Eind jaren zeventig verschuift de nadruk van vernieuwing op wijkniveau (waarbij vooral rekening wordt gehouden met de wensen en mogelijkheden van de zittende wijkbevolking: het «Bouwen voor de Buurt») naar stadsvernieuwing waarbij op stadsniveau wordt gestreefd naar differentiatie van de woningvoorraad om huishoudens met middeninkomens en hoge inkomens in de stad te houden (VROM-raad, 2001; Siraa e.a., 1995). In de loop van de jaren tachtig verbreedt het takenpakket van stadsvernieuwing zich verder, wanneer behalve verbetering van de woningvoorraad ook het verbeteren van de woonomgeving (opknappen van straten, bevorderen bedrijvigheid in wijken, etc.) steeds meer aandacht krijgt (VROM, 1997). Halverwege de jaren tachtig wordt het stadsvernieuwingsbeleid gedecentraliseerd. Ten slotte worden in 1989 zowel het achterstandsgebiedenbeleid als het «sociale» aspect van het stadsvernieuwingsbeleid (de verbetering van de woonomgeving) ondergebracht bij het sociale vernieuwingsbeleid (VROM-raad, 2001). Hoewel niet specifiek op etnische minderheden gericht, is het stadsvernieuwingsbeleid van invloed geweest op de huisvesting en concentratie van minderheden. In *Resultaten* wordt hier verder op ingegaan.

Huisvestingsbeleid gericht op etnische minderheden

In de *Minderhedennota* van 1983 wordt met betrekking tot de huisvesting van etnische minderheden gesteld dat de achterstandspositie van minderheden in de eerste plaats via het algemene volkshuisvestingsbeleid moet worden bestreden.⁶³ Het beleid richt zich vooral op economisch gedefinieerde aandachtsgroepen, waarbij het «uitgangspunt wordt dat het reguliere instrumentarium bij woonachterstand – met name de individuele huursubsidie en de woonruimteverdeling – in gelijke mate en op gelijke wijze op een ieder van toepassing dient te zijn.» (Verwey Jonker Instituut).⁶⁴ Wanneer in 1985 Kamervragen worden gesteld naar aanleiding van de «noodkoop» van woningen door met name Turkse en Marokkaanse minderheden⁶⁵, wordt wel erkend dat de problematiek (etnisch) specifiek is, maar is men toch van mening dat ook autochtone kopers door de instorting van de huizenmarkt en groeiende werkloosheid zijn gedupeerd en dat compensatie alléén voor etnische minderheden op die grond niet mogelijk is. Het feit dat de sociale huursector slecht toegankelijk is voor minderheden wordt nu wel onder ogen gezien.

De heer **Tazelaar** zegt hierover:

«Toentertijd was de woonruimteverdeling een zeer gesloten systeem. Het was zeer binnenskamers, tussen gemeente en corporatie. De consument kon moeilijk bepalen of hij al dan niet terecht gepasseerd was voor een woning. (...) Het was dan ook moeilijk te achterhalen of er wat aan de hand was en of het meer was dan slechts een incident. De

⁶² Volgens de VROM-raad (2001) waren de ervaringen met dit nieuwe gebiedsgerichte beleid niet altijd positief: «door de uitverkoren gemeenten werden bestaande of wegbezuinigde projecten in dit nieuwe beleid gebracht (strategisch gedrag) en de claim dat met dit gebiedsgerichte beleid de etnische minderheden bereikt werden was voorbarig (slechts 19% van de doelgroep woonde in één van de geselecteerde gebieden).»

⁶³ TK zitting 1982–1983, 16 102, nrs. 20–21, p. 38.

⁶⁴ Vanaf 1982 behoren etnische minderheden wél tot de aandachtsgroepen binnen het algemene beleid gericht op sociaal-economisch zwakkere groepen (ouderen, gehandicapten, etnische minderheden). TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁶⁵ «Velen daarvan zijn in financiële moeilijkheden geraakt door de stijgende rente, dalende inkomens (werkloosheid), en onderhoudsproblemen.» (Van Praag, 1998).

In de circulaire MG 83–16 uit 1983 wijst de staatssecretaris van VROM daarom «achterstelling bij de woonruimte-verdeling, alsmede een geplande spreiding van etnische minderheden door corporaties» nadrukkelijk af (Verwey Jonker Instituut).⁶⁶ Gedurende deze hele periode blijft spreiding echter een heet hangijzer, waarbij het Rijk in herhaaldelijke circulaire reageert op geruchten van actieve spreiding door woningbouwverenigingen en gemeenten.⁶⁷ De strekking van de circulaire is dat spreiding in principe is toe te juichen, maar alleen op basis van vrijwillige keuze. Het Rijk dringt er bij gemeenten dan ook op aan om woningen alléén toe te wijzen op basis van objectieve criteria. De circulaire uit 1983 stelt in dit verband: «Bij het toewijzingsbeleid kan het uiteraard niet anders zijn dan dat iedere woningzoekende gelijk wordt behandeld, ongeacht de etnische herkomst. De normale (urgentie)criteria zijn daarbij bepalend.» De circulaire uit 1988 verwijst voor objectieve toewijzingscriteria naar de woonruimteverordening van de VNG.⁶⁸ Terwijl gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van minderheden, draagt de Rijksoverheid zorg voor de huisvesting van vluchtelingen en asielzoekers. Vanaf 1981 worden uitgenodigde vluchtelingen gehuisvest via de RVK-regeling. Voor asielzoekers is er tot 1985 geen specifiek opvangbeleid. Met de komst van de Tamils vanaf 1984 zet het Rijk enige opvangcentra op en vanaf 1987 wordt de Regeling Opvang Asielzoekers van kracht (Jansen, 2000, p. 86; Van Praag, 1998, p. 307).

Samenvattend blijft de hoofddoelstelling van het huisvestingsbeleid in de jaren tachtig het bevorderen van voldoende woongelegenheden. Een afgeleide doelstelling is het streven naar woonruimteverdeling op basis van objectieve criteria, waardoor een evenredige slaagkans op de sociale woningmarkt (ook voor etnische minderheden) gewaarborgd wordt. Een tweede afgeleide doelstelling is de bestrijding van slechte woonomstandigheden in de oude stadswijken (evenals in de jaren zeventig).

Beleidsinstrumenten

In het onderstaande worden de beleidsinstrumenten op het gebied van volkshuisvesting die betrekking hebben gehad op etnische minderheden in de jaren tachtig in chronologische volgorde genoemd en kort beschreven. Hierbij komen zowel specifieke beleidsmaatregelen (expliciet gericht op minderheden) als meer algemene beleidsmaatregelen die voor de huisvesting van minderheden van belang zijn geweest aan bod.

1. Minderhedennota (1983)

Hoewel de Minderhedennota stelt dat de achterstandpositie van minderheden als het gaat om huisvesting in de eerste plaats via het algemene volkshuisvestingsbeleid moet worden bestreden, wordt wel gesteld dat specifieke belemmeringen voor etnische minderheden, zoals gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal of achterstelling, specifieke beleidsmaatregelen behoeven. Nadruk wordt met name gelegd op het vergroten van de toegankelijkheid van huisvestingsvoorzieningen voor etnische minderheden. Zo zal achterstelling bij de woonruimteverdeling moeten worden bestreden en zullen voorlichtingscampagnes over individuele huursubsidie moeten worden voortgezet.⁶⁹ Ook op het gebied van stadsvernieuwing zal extra geld ingezet worden om voorlichting, inspraak en begeleiding van etnische minderheden te intensiveren, omdat minderheden gemiddeld vaker in stadsvernieuwinggebieden

⁶⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁶⁷ *Circulaire Huisvesting Minderheden (1983)*: «Regelmatig wijzen organisaties van minderheidsgroepen op de achterstelling, die minderheden ondervinden bij de woningtoewijzing. Ook onderzoeksresultaten wijzen in die richting.» (MG 83–16, p. 3).

Circulaire Huisvesting Minderheden (1988): De regering constateert dat zich een zekere vooruitgang en normalisatie heeft voltrokken op het gebied van huisvesting van minderheden. Desondanks signaleert de circulaire dat er «nog steeds sprake van een selectief plaatsingsbeleid» (MG 88–33, p. 2).

⁶⁸ In de voorbeeld-woonruimteverordening van de VNG (1984) wordt gesteld dat het neutrale karakter van woonruimteverordeningen wordt gewaarborgd door geen specifieke op minderheden gerichte bepalingen op te nemen. Gezien de achterstandssituatie van veel etnische minderheden wordt wel verwacht dat hun veel urgentiepunten zullen worden toegekend. Ook gezinshereniging zou tot uitdrukking moeten komen in de urgentiecriteria.

⁶⁹ «Met betrekking tot individuele huursubsidie is in 1982 en 1983 in samenwerking met de gemeenten een gerichte voorlichtingscampagne in 7 talen gevoerd. Daarnaast is in 1983 voor het eerst een campagne over de huuraanpassingen opgezet, die op dezelfde leest was geschoeid.» (TK zitting 1982–1983, 16 102, nrs. 20–21, p. 46).

wonen en door hun onbekendheid met de regelingen en de Nederlandse taal soms extra zwaar getroffen worden (*Minderhedennota*, 1983, p. 44/45).

Als het gaat om de concentratie van minderheden in bepaalde wijken wordt de oplossing niet gezocht in spreiding, maar in verruiming van het woningaanbod (vergroten van de keuzevrijheid). Ook hierbij zullen gemeenten in hun meerjarenprogramma's (die zowel woningverbetering als nieuwbouw van woningen omvatten) rekening moeten houden met de woningbehoefte van minderheden. Het ingaan op etnisch specifieke woonwensen, bijvoorbeeld speciale voorzieningen in bejaardenhuizen, wordt aan gemeenten overgelaten.

Wat betreft achterstandsgebieden stelt de nota dat «de combinatie van achterstanden op terreinen als huisvesting, onderwijs en scholing, werkgelegenheid, de door veel bewoners als uitzichtloos ervaren situatie en de sociale segmentering van die wijken, gevolgen hebben op bijna alle terreinen van het maatschappelijke leven» (1983:120). Er wordt voorgesteld om voor wijken met een relatief grote achterstand en een relatief groot aantal leden van etnische minderheden afspraken te maken met het Rijk over de combinatie van achterstandsbeleid en minderhedenbeleid om planprocedures te vergemakkelijken. Beide beleidsterreinen blijven echter apart en blijven apart gefinancierd.

2. Circulaire huisvesting minderheden (1983)

De circulaire vertoont in veel opzichten overeenkomsten met datgene wat in de *Minderhedennota* (1983) ten aanzien van huisvesting werd gesteld. Specifiek verzoekt de regering de colleges van B&W om in overleg te treden met woningverenigingen om de achterstandspositie van etnische minderheden op de woningmarkt te bestrijden. Ook doet de staatssecretaris «een dringend beroep op de gemeentebesturen om met betrekking tot de huisvestingssituatie van en woningtoewijzing aan etnische minderheidsgroepen (*in vergelijking tot de autochtone inwoners*, red.) een rapportage op te (doen) stellen» (Circulaire 1983, p. 3). De rapportages waren niet bedoeld als controle-instrument voor de Rijksoverheid, maar meer als intern discussiestuk voor gemeenten, waarbij «*Als bleek dat er geen vooruitgang was, kon de gemeenteraad de wethouder volkshuisvesting ter verantwoording roepen*» (de heer **Tazelaar**). Op de uitvoering en het doel van deze rapportages zal in *Resultaten* worden teruggekomen. In de circulaire wordt verder op een aantal onderwerpen ingegaan. In het onderstaande zal elk onderwerp kort worden toegelicht.

Gezinshereniging

Wat betreft gezinshereniging signaleert de circulaire een veel voorkomend probleem bij de woonruimtetoewijzing aan minderheden: terwijl de vreemdelingenpolitie als voorwaarde voor gezinshereniging de eis stelt dat er passende woonruimte moet zijn, verschaft de gemeente pas passende woonruimte als het gezin in Nederland *is*, waardoor gezinshereniging feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Om dat te voorkomen verzoekt de staatssecretaris om afspraken tussen de vreemdelingendienst en de gemeente, waarbij de gemeente in het geval van gezinshereniging een passende woning kan toezeggen voordat die beschikbaar wordt gesteld. Gemeenten konden dat doen omdat zij (althans het merendeel van de gemeenten) vóór de bruteringsoperatie in 1995 nog over eigen woningbezit beschikten, dat werd verhuurd via gemeentelijke woningcorporaties. Ten slotte stelt de staatssecretaris dat gezinshereniging een belangrijke factor zou moeten zijn voor de urgentiebepaling bij woonruimtetoewijzing.

Vestigingspatroon

In de circulaire stelt de regering ook dat veel gemeenten problemen ervaren met de concentratie van allochtonen in de oudere stadswijken waar «de woningen over het algemeen goedkoop zijn, maar de kwaliteit ervan matig tot slecht genoemd kan worden».⁷⁰ Slechte woonsituaties kunnen opgeheven worden door stadsvernieuwing (gericht op allochtonen én autochtonen in de oude stadswijken) en verruiming van het woningaanbod voor minderheden. Gedwongen spreiding wordt door de staatssecretaris van VROM expliciet afgekeurd, omdat dat naar zijn mening in strijd is met het non-discriminatiebeginsel (zoals onder andere bepaald in het verdrag van New York).⁷¹

Regeling Rijksvoorkeurswoningen

De RVK blijft in de jaren tachtig van toepassing op vluchtelingen en migranten met een koloniaal verleden (Surinamers, Antillianen en Molukkers). In het kader van de RVK beschikt het Rijk over 10% van de sociale woningvoorraad en de helft daarvan is bestemd voor deze groepen. De regering stelt dat de uitvoering van de RVK-regeling op regionaal niveau mogelijk een oplossing biedt voor Surinamers die vanuit kleinere kernen om her-herhuisvesting verzoeken.

Pensions

In verband met de pensionproblematiek wordt gemeenten geadviseerd een plan van aanpak op te stellen samen met de woningbouwverenigingen, zodat pensionbewoners bijvoorbeeld urgentie kan worden verleend bij woonruimtetoewijzing. Op haar beurt zal de rijksoverheid in overleg treden met de inspecteurs voor de Volkshuisvesting om mogelijk de inspectie in verband met misstanden op het gebied van de huisvesting van minderheden, waaronder de pensions, te intensiveren⁷² (Circulaire 1983, p. 7).⁷³

Participatie van minderheden

De staatssecretaris stelt de deelname van minderheden in gemeentelijke adviesgroepen aangaande huisvesting en in besturen van woningbouwverenigingen van belang te vinden om inzicht te krijgen in eventuele specifieke woonwensen van deze groepen.

Stadsvernieuwing

Veel leden van etnische minderheden wonen in gebieden waar stadsvernieuwing plaatsvindt, onder meer omdat daar relatief betaalbare woonruimte beschikbaar is. Vanwege taalproblemen en het feit dat etnische minderheden vaak niet op wijkniveau georganiseerd zijn, stelt de circulaire dat het nodig is «begeleiding, voorlichting en inspraak in stadsvernieuwingsgebieden voor deze anderstaligen te intensiveren» en het Rijk trekt daar dan ook extra geld voor uit.⁷⁴

Grote woningen/Meergeneratie woningen

Ten slotte wordt in deze circulaire (nogmaals) onderstreept dat de regeling uit 1982 voor extra bijdragen voor huisvesting van grote gezinnen (Circulaire MG 82-32) toepasbaar is op veel leden van minderheidsgroepen. Ook zegt de staatssecretaris toe richtlijnen te ontwikkelen voor het tegemoetkomen aan etnisch specifieke woonwensen van minderheden, zoals het wonen in groepsverband van Molukkers.⁷⁵

2. Regeling Opvang Asielzoekers (1987)

In de *Regeling Opvang Asielzoekers* wordt bepaald dat de opvang van asielzoekers een taak is voor Rijk en gemeenten. Op basis van overeen-

⁷⁰ Circulaire 1983, pag. 5.

⁷¹ In het geval van woonruimtetoewijzing door gemeenten op basis van etnische criteria «staan niet de individuele keuzevrijheid en het beschikbare woningaanbod centraal, maar bepaalt de gemeente de mate van concentratie of, spreiding van minderheden aan de hand van niet terzake doende etnische criteria en maakt zij het individu daaraan ondergeschikt. Een dergelijke benadering van allochtonen zou naar mijn oordeel in strijd met het non-discriminatie beginsel kunnen komen. In dit verband kan onder andere gewezen worden op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie» (Verwey Jonker Instituut, TK 2003-2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.).

⁷² Dit laatste na aandringen van de Bijzondere Commissie Culturele Minderheden van de Tweede Kamer.

⁷³ Of en in welke mate uiteindelijk controles zijn uitgevoerd is onduidelijk.

⁷⁴ Zie Circulaire 1983, p. 8 en Bijlage Financieel overzicht integratiebeleid minderheden 1970-2003.

⁷⁵ Uit het Onderzoeksrapport «Multicultureel Bouwen» dat het OTB uitvoerde in opdracht van de VROM-raad (VROM-raad, advies 032, 2002) blijkt dat in Wageningen, Nijmegen en Amsterdam een aantal meergeneratiewoningen (of kangaroewoningen) zijn gerealiseerd (p. 92). Deze woningen zijn echter in de loop van de jaren negentig gebouwd. Of er specifiek voor Molukkers ook meergeneratiewoningen zijn gebouwd is niet bekend.

komsten tussen het ministerie van WVC en meer dan 400 gemeenten worden asielzoekers decentraal opgevangen in de zogenaamde ROA-woningen (Jansen, 2000, p. 87; Van Praag, 1998, p. 307).⁷⁶

3. *Circulaire huisvesting minderheden (1988)*

De circulaire uit 1988 noemt allereerst de uitspraak van de Hoge Raad uit 1982 waarin bepaald wordt dat cijfermatig, statistisch materiaal in rechtszaken aanvaard mag worden als bewijs van discriminatie, en stelt dat dit vonnis onmiskenbaar invloed heeft gehad op het huisvestingsbeleid ten aanzien van minderheden (Circulaire 1988, MG 88–33).⁷⁷ Ook de voorbeeldwoonruimteverordeningen van de VNG hebben positief bijgedragen tot de huisvesting van minderheden (Circulaire 1988, MG 88–33.). De regering constateert «een zekere vooruitgang en normalisatie op het terrein van de huisvesting van minderheden, zodat dit steeds meer geïntegreerd raakt in het reguliere huisvestingsbeleid» (Circulaire 1988, MG 88–33, p. 2). Ondanks deze verbeteringen stelt de circulaire op basis van onderzoeken en berichten vanuit belangenorganisaties dat er nog steeds sprake is van een achterstandssituatie in de huisvesting van minderheden. «Hun gemiddelde wachttijd bij woningtoewijzing is langer dan die van Nederlanders, zij zijn relatief vaker gehuisvest in kleinere woningen van minder kwaliteit, en er is nog steeds sprake van een selectief plaatsingsbeleid.» (p. 2). Met betrekking tot dat laatste benadrukt de staatssecretaris nogmaals dat «de individuele keuzevrijheid, het beschikbare woningaanbod en de reguliere verdelings- en toewijzingscriteria centraal dienen te staan bij de woningtoewijzing.» (Circulaire 1988, MG 88–33, p. 5). Daarbij stelt hij dat spreiding- en plaatsingsbeleid achterstanden van etnische minderheden alleen maar in de hand werkt, omdat «spreidings- en plaatsingsbeleid ertoe leidt dat bepaalde delen van de woningmarkt voor etnische woningzoekenden worden afgesloten zodat zij (nog) langer op een woning moeten wachten.» (Verwey Jonker Instituut).⁷⁸ Dwingende maatregelen tegen woningbouwverenigingen die spreidingsbeleid voeren, worden echter niet genomen. Wél verzoekt de staatssecretaris de gemeentebesturen opnieuw om een jaarlijkse rapportage op te stellen over de huisvestingssituatie van en woningtoewijzing aan etnische minderheidsgroepen.

4. *Overheidsnota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989)*

De nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* betekent een omslag in het huisvestingsbeleid. Gezien de noodzaak om de overheidsuitgaven op het gebied van volkshuisvesting te verminderen, streeft men naar een herverdeling van verantwoordelijkheden van de verschillende actoren op de woningmarkt (Hoekstra en Reitsma, 2002, p. 68). De nota is dan ook gericht op decentralisatie en het versterken van marktwerking op de woningmarkt. Ook verschuift de nadruk in het beleid van goede en betaalbare huisvesting voor de bevolking als geheel naar specifieke aandacht voor lagere inkomensgroepen (Jansen, 2000; Van der Schaar, 1991).

De decentralisatie krijgt vorm in de bundeling van subsidies aan gemeenten in fondsen of budgetten met daaraan verbonden prestatie-eisen.⁷⁹ Gemeenten met meer dan 30 000 inwoners worden zelf budgethouder, voor kleinere gemeenten is de provincie budgethouder (Hoekstra en Reitsma, 2002, p. 73).

Het versterken van de marktwerking op de woningmarkt wil men vooral realiseren door de verzelfstandiging van woningbouwverenigingen. De (financiële) zelfstandigheid van woningbouwverenigingen wordt bestendigd in 1995 met de bruteringsoperatie onder staatssecretaris

⁷⁶ Volgens Jansen (2000) bleek de decentrale opvang al gauw ontoereikend (o.a. door de toenemende instroom van asielzoekers), waarop het aantal opvangcentra (centrale opvang) moest worden uitgebreid.

⁷⁷ De heer Koolen (ex-beleidsmedewerker Directie Coördinatie Minderheden/Integratiebeleid) stelt zelfs dat dit vonnis leidde tot «omgekeerde bewijslast», waarbij de woningbouwvereniging moest bewijzen dat ze niet discrimineerde door een woning te weigeren aan een Turkse familie.

⁷⁸ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁷⁹ Het gaat hier om objectsubsidies voor zowel de huur- als de koopsector. Zie verder Hoekstra en Reitsma (2002, p. 76).

Heerma (zie ook paragraaf 6.4.2.). Met het verminderen van het belang van objectsubsidies komt er meer nadruk te liggen op de ondersteuning van de lagere inkomensgroepen met behulp van subjectsubsidies (Hoekstra en Reitsma, 2002).

Samenvattend kan gesteld worden dat de nota beoogt

- de financiële steun van de overheid op het gebied van volkshuisvesting te verminderen;
- een meer kostendekkende huur bij zowel nieuwbouwwals voorraadwoningen te realiseren;
- subsidies te concentreren op lagere inkomensgroepen (Van der Schaar, 1991).

Wat betreft aandachtsgroepen geeft de nota duidelijke prioriteiten aan: financiën en betaalbare huurwoningen worden in de eerste plaats ingezet voor de lage inkomensgroepen en waar nodig ook voor de aandachtsgroepen (ouderen, gehandicapten, minderheden). De regering bepleit echter wel het toepassen van een huurinkomenstoets bij de woningtoewijzing, zodat de betaalbare woningvoorraad gereserveerd wordt voor de huishoudens met lagere inkomens (nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, 1989, p. 23).⁸⁰ Op deze wijze blijven ook de uitgaven aan individuele huursubsidie beheersbaar.

In relatie tot etnische minderheden stelt de nota dat de positie van minderheden gemiddeld gesproken gekenmerkt wordt door achterstand in de woonsituatie. Toch is de regering van mening dat het huisvestingsbeleid voor etnische minderheden zoveel mogelijk geïntegreerd moet zijn in het algemene beleid. Maatregelen om achterstanden weg te nemen zouden dan ook gericht moeten zijn op het «slechten van barrières bij de woonruimteverdeling zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde» (nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, 1989, p. 220).⁸¹ Concentratie- of spreidingsbeleid wordt wederom afgewezen. De nota kondigt ook aan dat er in de Huisvestingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur aandacht zal worden besteed aan het voorkomen van discriminatie bij woningtoewijzing (Verwey Jonker Instituut⁸²; nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, 1989, p. 220).

6.3.3 Resultaten: Beleidseffectrapportages en Onderzoek

Woningkwaliteit

In de beschrijving van de woningkwaliteit van etnische minderheden in de jaren tachtig in het begin van dit hoofdstuk bleek dat in de loop van de jaren tachtig de kwaliteit van woningen van etnische minderheden aanzienlijk is verbeterd. Vooral de woonsituatie van Surinamers en Antillianen/Arubanen is meer en meer in overeenstemming met die van autochtone Nederlanders.

Met betrekking tot de pensions concludeert de regering in 1986: «Op het gebied van pensionbewoning door buitenlandse werknemers en Surinamers is een verandering in positieve zin opgetreden. In de eerste fase van een onderzoek naar pensions komt naar voren dat het aantal pensions voor deze groepen sterk is teruggelopen. Dit is een gevolg van de beleidsontwikkeling in vrijwel alle gemeenten om te komen tot sluiting van de slechtste pensions met gelijktijdige huisvesting elders. Daar waar de herhuisvesting samenvalt met gezinshereniging vindt vooral doorstroming naar gezinswoningen plaats. Daarnaast zijn er huisvestingsvormen ontwikkeld als gemeentelijke pensions en kamergewijze verhuur van flats.» (Actieprogramma Minderhedenbeleid, 1986, p. 8).

⁸⁰ «Duur scheefwonen», het fenomeen dat mensen met lagere inkomens in duurdere huizen wonen, wordt zo tegengegaan. Op de mogelijke gevolgen hiervan voor concentratie en woningkwaliteit van mensen met lagere inkomens (waaronder veel allochtonen) zal in paragraaf 6.3.3 en paragraaf 6.4.3 worden teruggekomen.

⁸¹ Behalve discriminatie bij de woningtoewijzing wordt in de nota niet verder toegelicht welke barrières etnische minderheden tegenkomen bij de woonruimteverdeling, noch welke maatregelen daartegen zullen worden genomen.

⁸² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

Andere verklaringen voor de verbetering van de huisvesting van minderheden kunnen worden gevonden in de vergrote toegankelijkheid van de sociale woningmarkt voor minderheden.⁸³ het verhoogde gebruik van individuele huursubsidie, en de – voor sommige groepen – verbeterde sociaal-economische positie (Van Praag, 1990).⁸⁴

Desalniettemin is er eind jaren tachtig bij minderheidsgroepen toch nog sprake van een achterstand in de woonsituatie ten opzichte van autochtonen, al verschilt de mate van achterstand per etnische groep. Obstakels op de woningmarkt voor etnische minderheden kunnen zijn: criteria van woonruimtetoewijzing of discriminatie door woningbouwverenigingen en particuliere verhuurders.

Wat betreft criteria van woonruimtetoewijzing blijkt dat enkele criteria, zoals inschrijvingsduur en de eis van economische gebondenheid (onbedoeld) «discriminatief kunnen werken ten opzichte van bepaalde groepen woningvragers (met name buitenlanders)» (ITS, 1982, p. 38).⁸⁵ Ook sociale kenmerken van de groepen zélf, zoals het feit dat er onder minderheden relatief veel starters op de woningmarkt zijn door de jonge leeftijdsopbouw van deze groepen, kunnen belemmerend werken (Van Praag, 1990).⁸⁶

Behalve toewijzingscriteria heeft één op de zes gemeenten echter ook criteria voor de inplaatsing in woningwetwoningen (ITS, 1982, p. 40). «Met inplaatsing wordt bedoeld dat men nagaat – meestal middels een maatschappelijk werker – of een woningzoekende qua achtergrond, milieu, gedrag etc., past in de eventueel aan te bieden woning of woonomgeving» (ITS, 1982, p. 40). Het is via deze inplaatsingscriteria dat in sommige gemeenten discriminatie vóórkomt. Zo blijkt uit onderzoeken door het LBR in Lelystad (Tazelaar, 1990) en Haarlem dat woningbouwverenigingen een beleid voeren waarbij «de etnische herkomst van de woningzoekende onder omstandigheden reden is om een woning niet aan te bieden dan wel te weigeren» (Tazelaar en Niedekker, 1989, p. 18). Verder blijkt uit een onderzoek van de Nationale Woningraad dat 74% van de corporaties soms of altijd rekening hield bij het toewijzen van woningen met de leefstijl en dat 35% van de corporaties de nationaliteit soms of altijd als toewijzingscriterium hanteerde (Woningraad Extra, 1991). Ook in Rotterdam blijkt eind jaren tachtig/begin jaren negentig dat het toewijzingssysteem door woningbouwverenigingen «ongelijk uitvalt», zoals de heer **Meijer** (voormalig wethouder gemeente Rotterdam (1994–2002)) stelt:

«Laat ik dan ten aanzien van de huisvesting de woonruimteverdeling nemen, als een heel springend punt waar ik zelf verantwoordelijk voor ben geweest. (...) Toen stelden wij vast dat het toewijzingssysteem door corporaties buitengewoon ongelijk uitviel, in de zin dat veel wijken door de corporaties werden gezien als wijken waar allochtonen konden wonen, maar andere wijken, waar evenzeer betaalbare woningen stonden, niet. Je zag bijvoorbeeld dat corporaties die woningen hadden in Bloemhof en in Pendrecht, wel in Bloemhof woningen toewezen aan allochtonen maar niet in Pendrecht. Het was niet zo dat de mensen daar formeel niet mochten wonen, maar zij kwamen daar gewoonweg, door de werkwijze van de corporaties, niet voor in aanmerking. Dat was één van de sterkste redenen om in de periode dat ik wethouder was met het aanbodmodel te komen, waarbij iedereen in Rotterdam gratis een krant in de bus kreeg waarin het vrijkomende sociale woningaanbod vermeld stond.»

Wat betreft de rapportages over huisvesting van minderheden waar de staatssecretaris in beide circulaires uit 1983 en 1988 om had verzocht en waarin de huisvestingspositie van en woningtoewijzing aan etnische minderheden op gemeentelijk niveau zouden moeten worden bijge-

⁸³ «Tussen 1981 en 1985 is het deel van de Turkse en Marokkaanse huishoudens dat een woning van een woningcorporatie huurt duidelijk toegenomen» (*Actieprogramma Minderhedenbeleid*, 1989, p. 12).

⁸⁴ Burgers (1995) zoekt de oorzaak voor de verbeterde huisvestingspositie van etnische minderheden in de jaren tachtig in het sterke overheidsingrijpen op de woningmarkt in die periode. De regulering door de overheid heeft er volgens hem voorkomen dat de toenemende werkloosheid onder minderheden in de jaren tachtig tot een verslechtering van de huisvesting leidde.

⁸⁵ Uit een door het Bouwcentrum (1980) gemaakte inventarisatie van toewijzingscriteria blijkt dat de meest toegepaste toewijzingscriteria zijn: datum van inschrijving, medische indicatie, economische binding, sociale indicatie en gezinsgrootte. Informele regels kunnen zijn: geldende urgentiebepalingen, bepaalde combinaties van algemene toewijzingscriteria, het hanteren van voorkeursregelingen, en het bevorderen van doorstroom.

⁸⁶ Ook het SCP (1993) stelt dat de sociale kenmerken van groepen een verklaring vormen voor de achterstand van minderheden op de woningmarkt. In dit verband worden kenmerken als inkomen, huishoudensgrootte, woonhistorie, concentratie in grote gemeenten en de prijs die men voor bepaalde woonkwaliteit wil betalen genoemd (SCP, 1993, p. 236).

houden, stelt de heer **Tazelaar** dat uiteindelijk ongeveer de helft van de gemeenten «de oproep gebruikte om over het onderwerp te discussiëren op gemeentelijk niveau». Omdat echter, in lijn met de gedachte van decentralisatie, de gemeenten verantwoordelijk waren voor de huisvesting van minderheden, werden naar aanleiding van rapportages nooit formele stappen gezet door de Rijksoverheid.

De heer **Tazelaar**: «Wij hebben die rapportages voor onze eigen inzichten goed bekeken maar geen formele stappen gezet.»

Ook de Inspectie voor de Volkshuisvesting had niet als taak te controleren of etniciteit een rol speelde in de woningtoewijzing:

De **Commissie**: «Mijn vraag is of de inspecties opdracht hadden gekregen om dergelijke zaken te betrekken bij hun waarnemingen en daarover te rapporteren aan het ministerie van VROM.»

De heer **Tazelaar**: «Absoluut niet actief. Als zij vermoedden dat een bepaald gegeven in strijd was met het algemeen beleid, dan gaven zij het departement een seintje. Omgekeerd gold hetzelfde: als het departement het idee had dat er wat aan de hand was, werd de inspecteur gevraagd om erachteraan te gaan. Ik weet zeker dat Brox niet wilde dat de inspectie actief de boer op ging. Daarmee werden de gemeentelijke corporaties voor de voeten gelopen. Er moest echt eerst een signaal worden afgegeven.»

Bij mogelijke discriminatie bij de woonruimtetoewijzing werd volgens de heer **Tazelaar** door de Rijksoverheid als volgt ingegrepen:

«Als er signalen waren dat in strijd met wet- en regelgeving werd gehandeld, werd een corporatie of gemeente gevraagd om op papier te zetten wat er aan de hand was, hetzij direct hetzij via de inspecteur. Meestal werd de zaak op die manier opgelost, soms nog aan de hand van een bezoek of een gesprek. Brox had verder nog beschikking over het instrument van de aanwijzingsbevoegdheid. Hij heeft wel eens gedreigd met het geven van een aanwijzing aan een corporatie als het beleid niet werd bijgesteld. De inspectie was in die zin geen papieren tijger. Brox maakte liever niet gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid en hij heeft dat ook niet gedaan, maar hij had het instrument wel achter de hand.»

Met betrekking tot de invloed van algemene beleidsmaatregelen op de woningkwaliteit van etnische minderheden in de jaren tachtig lijkt vooral de individuele huursubsidie een onverdeeld positief effect te hebben gehad. Zo is het huursubsidiegebruik onder alle etnische minderheden toegenomen. Tussen 1982 en 1986 steeg het gebruik van huursubsidie onder Surinamers en Antillianen van 28% naar 43% (zie tabel 6.2).⁸⁷ In diezelfde periode nam het gebruik onder Turken en Marokkanen toe van 6% naar 21% (zie tabel 6.2). Onder autochtonen steeg het gebruik van individuele huursubsidie van 20% naar 23%. De stijging van de huurprijzen in de jaren tachtig zal hierdoor voor vele leden van etnische minderheden enigszins zijn verzacht.

Ten slotte is het effect van stadsvernieuwing op de woningkwaliteit van etnische minderheden omstrepen. Hoewel uit onderzoek blijkt dat zowel de kwaliteit van woningen als het aantal kamers per persoon als gevolg van stadsvernieuwing is verbeterd voor etnische minderheden (Ministerie van VROM, 1989), blijkt ook dat deze verbetering in de woningkwaliteit niet voor alle groepen geldt. De Surinamers en Antillianen verhuizen in het kader van de stadsvernieuwing veel naar vervangende nieuwbouw

⁸⁷ Als percentage van alle Surinaamse en Antilliaanse huurders.

(meer dan autochtonen!), terwijl de Turken en Marokkanen juist een voorkeur hebben voor hervestiging in verbeterde woningen of in de nog onverbeterde woningen in aangrenzende oude wijken. De Surinamers en Antillianen zijn daarbij ook bereid tot een relatief grote huursprong (CEBEON, 1989).⁸⁸

De gevolgen van de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989)* voor de woonsituatie van etnische minderheden worden pas in de jaren negentig zichtbaar en zullen daarom in het volgende hoofdstuk worden besproken.

Verschillen in woningkwaliteit tussen etnische groepen

De eerder genoemde verschillen in woonkwaliteit tussen Turken en Marokkanen enerzijds en Surinamers en Antillianen/Arubanen anderzijds zijn opmerkelijk, gezien het feit dat er nauwelijks inkomensverschillen bestaan tussen beide groepen in de jaren tachtig (Veenman, 1990; ministerie van Buitenlandse Zaken, 1989). Er zijn echter wel een aantal andere oorzaken aan te wijzen. Zoals het SCP (1993) stelt, kan het verschil in woonsituatie een historische verklaring hebben. Surinamers en Antillianen/Arubanen woonden in de jaren zeventig al meer in nieuwbouwwijken en konden aanspraak maken op de RVK-regeling. Ook het gebruik van huursubsidie heeft het deze groepen mogelijk gemaakt, ook in de jaren zeventig al, zich in relatief dure woningen te vestigen. In de jaren tachtig is het gebruik van individuele huursubsidie onder Surinamers en Antillianen/Arubanen nog steeds beduidend hoger dan het gebruik onder Turken en Marokkanen (43% ten opzichte van 21%).⁸⁹ Pas in 1994 is het gebruik onder beide groepen gelijk. Verder blijkt uit het eerder genoemde onderzoek van CEBEON (1989) dat de verschillen in woonsituatie tussen Surinamers en Antillianen/Arubanen en Turken en Marokkanen mogelijk versterkt zijn door de stadsvernieuwing. Stadsvernieuwing zorgde voor een huurstijging van woningen in de gerenoveerde vooroorlogse wijken, waardoor het voor de oorspronkelijke bewoners financieel aantrekkelijker werd in de vroeg-naoorlogse wijken te gaan wonen (CEBEON, 1989). Omdat in de vooroorlogse gebieden méér Turken en Marokkanen woonden, zouden zij verhoudingsgewijs vaker naar vroeg-naoorlogse gebieden zijn verhuisd.⁹⁰

Van Praag (1990) constateert echter dat de Turkse en Marokkaanse minderheidsgroepen ook veel minder betalen voor hun woning dan de Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse groepen. «Bij de totale bevolking betaalde bij het begin van 1986 de bewoners gemiddeld 17% van hun inkomen aan huur. Bij de Surinamers en Antillianen was dat eveneens 17%, maar bij de Turken en Marokkanen slechts 13%.»

Concentratie

De oorzaken van concentratie lijken in de jaren tachtig niet veel te zijn veranderd ten opzichte van de jaren zeventig. De vestigingsgeschiedenis en de in verhouding tot autochtonen slechte sociaal-economische positie van etnische minderheden blijven invloedrijke factoren als het om concentratie gaat. Verder is concentratie ook in belangrijke mate afhankelijk van de kenmerken van de woningvoorraad. In dit verband stelt het SCP (1995, p. 425): «Door hun afhankelijkheid van de sociale verhuurders wordt het spreidingspatroon van minderheden in de grote steden in sterke mate bepaald door de spreiding van het woningbezit van deze verhuurders naar aard, kwaliteit en prijs.» Stadsvernieuwing lijkt te hebben geleid tot enige deconcentratie. Zo constateert De Jong (1986) dat in Rotterdam de stadsvernieuwing ertoe leidt dat er vanuit concentratiewijken meer migratie op gang komt naar andere wijken. Burgers (1995, p. 152) stelt over Amsterdam dat bewoners die behoren tot de minder-

⁸⁸ Ook Van der Pennen en Wuertz (1985, p. 187) stellen dat met name Turken en Marokkanen na nieuwbouw in het kader van stadsvernieuwing erg weinig interesse tonen voor nieuwbouwwoningen, of die nu in eigen of andere wijken gelegen zijn. CEBEON (1989) constateert echter dat de informatievoorziening bij stadsvernieuwing tekortschiet. Zo is bijvoorbeeld 45% van de door hen geïnterviewde Marokkanen analfabeet en zijn velen niet op de hoogte van verhuiskostenvergoeding en de mogelijkheden van individuele huursubsidie.

⁸⁹ Hetgeen deels te verklaren valt door de betere beheersing van de Nederlandse taal door de leden van deze groepen.

⁹⁰ Van Kempen e.a. (2000, p. 15) verklaren deze verhuisbewegingen naar vroeg-naoorlogse wijken niet door de stadsvernieuwing, maar door de aanwezigheid, in ieder geval in de steden Amsterdam en Utrecht, van grotere woningen in die wijken.

heden, relatief weinig terugkeren naar hun wijk als die onderhevig is geweest aan stadsvernieuwing. De migratiebewegingen vanuit concentratiewijken impliceren echter wel vaak weer dat elders in de stad concentraties ontstaan (Kempen e.a., 2000).

De gevolgen van mogelijk spreidingsbeleid door woningbouwverenigingen en gemeenten voor de concentratie van etnische minderheden zijn moeilijk vast te stellen, aangezien elke gemeente een eigen toewijzingsstelsel hanteert.⁹¹ Uit eerdergenoemde onderzoeken en gesprekken met de Commissie (zie woningkwaliteit) blijkt dat, als etniciteit wordt gehanteerd als criterium bij de woonruimteverdeling, dit in sommige gemeenten (zoals in Haarlem) is bedoeld om concentratiewijken te voorkomen (als het percentage allochtonen in een wijk of portiek boven een bepaalde grens komt, worden er niet meer allochtone huurders toegelaten in die wijk of dat portiek), terwijl andere gemeenten het criterium gebruiken om bepaalde wijken af te sluiten voor allochtone woningzoekenden (zoals in Lelystad). De gevolgen van «spreidingsbeleid» kunnen dus verschillend zijn per gemeente (zie ook Van Praag, 1998, p. 119).

Tot slot blijkt de veronderstelling dat het wonen in concentratiewijken vooral of uitsluitend het gevolg zou zijn van woonwensen van allochtonen zélf, niet ondersteund te worden door onderzoek. Het merendeel van de allochtonen heeft namelijk vergelijkbare woonwensen als autochtonen: «een woning van goede kwaliteit, met voldoende ruimte tegen een matige huur» (Shadid et al., 1984).

Op de gevolgen van concentratie voor de leefbaarheid van wijken en de resultaten van overheidsbeleid (zoals herstructurering) om de woonomstandigheden in die wijken te verbeteren, zal worden teruggekomen in paragraaf 6.6.2.

6.3.4 Samenvatting op hoofdlijnen

Woningkwaliteit

De woningkwaliteit van etnische minderheden is in de jaren tachtig aanzienlijk verbeterd. Het gebruik van individuele huursubsidie neemt onder alle etnische groepen (zie tabel 6.2.) toe en vanaf 1983 (*Minderhedennota*) zijn etnische minderheden een doelgroep van beleid, waardoor de huisvesting van etnische minderheden een reguliere taak wordt van woningcorporaties. De aantallen Turken en Marokkanen die een huurwoning vinden via de woningcorporatie, nemen toe en de pensionbewoning neemt (door sluiting van slechte pensions door gemeentelijke overheden) af. De hoofddoelstelling van het huisvestingsbeleid in de jaren tachtig, het bevorderen van voldoende woongelegenheden, lijkt ten aanzien van een groot deel van de etnische minderheden gerealiseerd.

Het streven naar woonruimteverdeling op basis van objectieve criteria blijft tot eind jaren tachtig lastig, getuige de eerdergenoemde onderzoeken in Haarlem en Lelystad en de constatering van de heer Meijer in Rotterdam. Van een gestructureerde controle (bijvoorbeeld met behulp van rapportages of Inspectie) door de Rijksoverheid of etniciteit een rol speelde in de woningtoewijzing, was geen sprake. De invoering van het aanbodmodel vanaf midden jaren negentig betekent een vooruitgang als het gaat om «objectieve criteria» in de woonruimteverdeling.

Ten slotte wordt de kwaliteit van de woningvoorraad in de oude stads-wijken door stadsvernieuwing verbeterd. Stadsvernieuwing neemt echter de sociale problemen in oude wijken niet weg, zoals in de jaren negentig zal worden gesignaleerd in het sociale vernieuwingsbeleid en daarna in

⁹¹ Zoals de heer Tazelaar eerder stelde (zie paragraaf 6.2.3) waren de systemen van woonruimteverdeling destijds zeer gesloten, waardoor moeilijk te controleren was op basis van welke criteria men wel of niet een woning toegewezen kreeg.

het grotestedenbeleid. Deze problemen lijken echter in de jaren tachtig (nog) relatief weinig aandacht te krijgen.

Concentratie

Gedurende de jaren tachtig neemt de concentratie van etnische minderheden in de grote steden sterk toe, met name door gezinshereniging en vorming, maar ook door suburbanisatie van autochtonen. Hoewel begin jaren negentig de woon- en leefomstandigheden in de oude wijken van de steden steeds meer in de belangstelling komen (SCP, 1995), en zelfs de aanleiding vormen voor het grotestedenbeleid, wordt concentratie in de jaren tachtig nog niet als probleem beschouwd.⁹² Lokale pogingen om concentratie te voorkomen door middel van een toewijzingsbeleid, worden door de Hoge Raad en het Rijk afgewezen met verwijzing naar artikel één. Zowel de heer Molleman (voormalig directeur Directie Coördinatie Minderhedenbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken) als de heer Koolen (voormalig senior beleidsmedewerker, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), later Ministerie van Justitie) stellen dat hierbij kansen gemist zijn.

De heer Molleman: «het minderhedenbeleid vooral had moeten starten als grotestedenbeleid, met name met het oog op de oude wijken. Immers, toen konden wij al zien dat de wijken die er slechtst aan toe waren en met de laagste huren, de instroomwijken zouden worden. Daar vindt dan de multiculturele samenleving plaats als een botsing tussen culturen en als een botsing van sociale belangen.»

Volgens de heer Molleman had de concentratie van minderheden voorzien kunnen worden. In een informeel gesprek met de Commissie stelt hij hierover het volgende:

«Toen (bij het uitkomen van de Minderhedennota) was al duidelijk dat de instroom van minderheden zou worden geconcentreerd op de wijken met de laagste huren. Dat was heel logisch, maar daar zaten wel onze eigen mensen met de grootste achterstanden in vaak gedepriveerde toestanden. In die tijd heb ik al gezegd dat door de ontwikkelingen in de immigratiepolitiek de sociale problemen van het land werden versterkt en een steeds zwaardere last werd gelegd op de armsten, die de extra lasten het minst konden dragen. Dat is buitengewoon te betreuren».⁹³

6.4 De jaren negentig

6.4.1 Huisvestingspositie etnische minderheden.

Ontwikkeling woningkwaliteit

Terwijl midden jaren negentig de woningkwaliteit van Surinamers en Antillianen/Arubanen evenredig is ten opzichte van van autochtonen⁹⁴, blijft de huisvesting van Turken en Marokkanen enigszins achter (SCP, 1996). Zo wonen Turken en Marokkanen vaker in flatwoningen en portiekwoningen (Martens, 1999), is de gemiddelde kamerbezetting hoger (SCP, 1996; Martens, 1999) en wonen ze meer dan de andere minderheden vooral in de sociale sector (Van Praag, 1998). Anders dan in de jaren tachtig lijken deze verschillen tussen Turken en Marokkanen enerzijds en Surinamers en Antillianen/Arubanen anderzijds eind jaren negentig niet het gevolg te zijn van de lagere bereidheid onder Turken en Marokkanen om hoge woonlasten te accepteren. Ook Turken en Marokkanen wonen namelijk midden jaren negentig in duurdere huurwoningen (SCP, 1996) en ook de huurquote – dat deel van het inkomen dat wordt uitgegeven aan

⁹² Zo wordt in het *Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1994* voor het eerst melding gemaakt van de «verontrustende ontwikkeling van de toename van het geconcentreerde vestigingspatroon van etnische minderheden in de grotere steden».

⁹³ De heer Molleman heeft toestemming gegeven voor dit citaat.

⁹⁴ De huisvestingspositie van Surinamers en Antillianen/Arubanen is hierbij gecorrigeerd voor inkomen en oververtegenwoordiging in steden.

huur – is bijna gelijk aan die van Surinamers en Antillianen/Arubanen (Martens, 1999; Snel, 1998).

Overigens neemt eind jaren negentig het verschil in woningkwaliteit tussen Antillianen en autochtone Nederlanders (in tegenstelling tot de voorgaande decennia) toe. Antillianen, Turken en Marokkanen betalen gemiddeld 120 tot 140 gulden minder aan huur dan autochtonen en Surinamers (Martens, 1999).

De huisvestingspositie van etnische minderheden in het algemeen laat in verhouding tot autochtonen ook nog enkele verschillen zien. Terwijl de verhouding koop-/huurwoningen voor autochtonen 54/46 is, is die voor allochtonen 31/69 (*Sociale Staat van Nederland, 2003*, p. 228). Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat er bij deze vergelijking niet gecorrigeerd is voor de gemiddeld minder gunstige sociaal-economische positie van allochtonen. Het aandeel allochtonen met een eigen huis is in de jaren negentig wel aanzienlijk gestegen, van 13% in 1990 naar 31% in 2000 (*Sociale Staat van Nederland, 2003*, p. 228).

Verder zijn allochtonen in vergelijking met autochtonen vaker ontevreden over hun woning en woonomgeving en ze hebben dan ook vaker verhuiscensuren (50% tegenover 21% bij autochtonen) (Verwey Jonker Instituut, 2003, p. 144). Volgens het SCP (1996) is deze lage woontevredenheid onder allochtonen het gevolg van een onrealistisch verwachtingspatroon (de verhouding tussen gewenste huur en kwaliteit/grootte van de woning zou niet realistisch zijn) en van de geringe leefbaarheid in de concentratiewijken.

Tot slot is de huurstijging de afgelopen jaren voor alle etnische minderheden boven de inkomensontwikkeling uitgegaan, maar daar staat tegenover dat het gebruik van individuele huursubsidie is toegenomen (40% van de allochtone huurders ten opzichte van 25% van de autochtone huurders) (Van Praag, 1998; Martens, 1999). Turken en Marokkanen maken zelfs twee keer zoveel gebruik van individuele huursubsidie als autochtonen (Martens, 1999).

Ontwikkeling concentratie

De concentratie van etnische minderheden neemt gedurende de jaren negentig aanzienlijk toe.⁹⁵ Zo is het aandeel van de bevolking dat behoort tot de etnische minderheden tussen 1986 en 1995 in de vier grote steden verdubbeld. In 1995 ligt dat aandeel in de drie grote steden rond de 30% en in Utrecht rond de 20% (SCP, 1995).⁹⁶ In de tweede helft van de jaren negentig neemt de concentratie van niet-westerse allochtonen in de grote steden nog enigszins toe, maar lijkt zich te stabiliseren: in Amsterdam en Rotterdam behoort een derde van de bevolking tot niet-westerse allochtonen, in Den Haag is dat 30% en in Utrecht 20% (SCP, 2003). Ter vergelijking: het aandeel van niet-westerse allochtonen in de rest van Nederland is in 2002 9.1% (CBS, 2002).

Kijkend naar verschillen in concentratie tussen etnische groepen in de vier grote steden, blijkt dat Surinamers het meest geconcentreerd wonen (55%), gevolgd door Marokkanen (47.5%), Turken (35.5%) en Antillianen (34.3%) (SCP, 2003). Met betrekking tot de ontwikkeling van concentratie constateert het CBS (2002) dat voor de vier grootste etnische minderheden (Surinamers, Antillianen/Arubanen, Marokkanen, Turken) het patroon van concentratie nauwelijks is veranderd. Wel is onder de Surinaamse en Antilliaanse groepen enige suburbanisatie waar te nemen. Zij verhuizen in toenemende mate naar groeikernen als Almere en Nieuwegein (Verwey Jonker Instituut, 2003, p. 143).

Wat betreft de spreiding van overige niet-westerse allochtonen over Nederland, is het beeld zeer divers. Afghanen, Irakezen, Iraniërs en

⁹⁵ Begin jaren negentig lijkt dat nog het gevolg te zijn van de toename van de minderhedenbevolking. Zo constateert de regering in het *Jaaroverzicht Minderhedenbeleid* uit 1994: «De verdubbeling van de minderheden-bevolking heeft ook geleid tot een toename van het aantal wijken met concentraties van minderheden, vooral in de vier grote steden. In de 19e en vroeg 20e-eeuwse wijken wonen al langere tijd grote aantallen minderheden. De concentratie neemt daar niet of nauwelijks af, terwijl deze in een aantal vroeg naoorlogse wijken zelfs toeneemt.» (p. 53).

Vanaf midden jaren negentig lijken andere factoren de toenemende concentratie te verklaren: «Hoewel tussen 1994 en 1998 het aandeel allochtonen uit de traditionele groepen in Nederland nauwelijks is toegenomen, neemt in die periode de etnische concentratie wel toe. Steeds meer allochtonen wonen in concentratiewijken en steeds minder allochtonen zijn gevestigd in wijken met geringe aandelen allochtonen.» (Uunk, 2002, p. 96; Uunk constateert dit op basis van een vergelijking van 13 gemeenten.) Het bestrijden van duur scheefwonen, de stijgende huurprijzen en herstructurering hebben mogelijk de concentratie van etnische minderheden versterkt. In paragraaf 5.4.3. wordt hier verder op ingegaan.

⁹⁶ Het aandeel van etnische minderheden in de totale bevolking ligt in 1995 rond de 7%.

Somaliërs wonen meer gespreid over Nederland dan de «traditionele» minderheidsgroepen, terwijl bijvoorbeeld Ghanezen sterk geconcentreerd zijn in Amsterdam en Kaapverdianen in Rotterdam (Martens en Weijers, 2000). Vluchtelingen en asielzoekers verhuizen echter wel vaker dan de «traditionele» minderheidsgroepen naar gebieden met méér allochtonen (Martens en Weijers, 2000). Ook de groep niet-westerse allochtonen als geheel woont zodoende geconcentreerd in de grote steden (30.8% woont in de G4) (SCP, 2003).

Als het gaat om *binnenstedelijke* concentratie neemt vooral begin jaren negentig het aantal concentratiewijken toe. «In 1986 had ongeveer 8% van de wijken in de vier grote steden een minderhedenpercentage van boven de 30, in 1995 is dat reeds een kwart.» (SCP, 1995). Waren de concentratiewijken voorheen vooral vooroorlogse wijken, nu breiden zij zich ook uit naar de aan deze wijken grenzende vroeg-naoorlogse wijken. Het SCP (1995) wijt dit vooral aan de toename van de minderhedenbevolking. Van de snelst groeiende concentratiewijken is in 1995 de helft vroeg-naoorlogs (SCP, 1995).⁹⁷ Kijkend naar de verschillen tussen steden in mate van binnenstedelijke concentratie is Den Haag koploper, daarna gevolgd door Rotterdam (Tesser, 1993; Martens en Wijers, 2000; CBS, 2001). Vanaf 1995 neemt de binnenstedelijke concentratie in die steden echter enigszins af. De concentratie in Amsterdam en Utrecht neemt vanaf dan toe (Kempen e.a., 2000). De binnenstedelijke concentratie per bevolkingsgroep is gedurende de jaren negentig weinig veranderd. Turken en Marokkanen wonen over het algemeen sterker geconcentreerd dan Antillianen en Surinamers (SCP, 1995; CBS, 2001; SCP, 2003), met uitzondering van Amsterdam waar Surinamers en Antillianen oververtegenwoordigd zijn in de Bijlmermeer.

6.4.2 *Beleid*

Algemeen huisvestingsbeleid

Het overheidsbeleid in de jaren negentig op het gebied van volkshuisvesting wordt sterk beïnvloed door de in 1989 uitgebrachte nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (1989) en de nadruk ligt dan ook op decentralisering en deregulering.⁹⁸ Het gevolg van deze koerswijziging in beleid is dat de marktsector (waarbij het meestal gaat om middeldure huur/koop en dure huur/koop) meer ruimte krijgt. Dit leidt ertoe dat, terwijl eind jaren tachtig de markt de helft van de nieuwbouw realiseert, dit eind jaren negentig is opgelopen tot 80% (Verwey Jonker Instituut, 2003, p. 137). Verder probeert de overheid het eigen woningbezit te stimuleren. De woningbouw in de sociale sector (meestal betaalbare huur- en koopwoningen) komt hoofdzakelijk in handen van corporaties (ook het gemeentelijke woningbezit), waarbij de corporaties verantwoordelijk blijven voor de verdeling van woonruimte binnen hun huurvoorraad. In het kader van de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (1989) worden woningbouwverenigingen begin jaren negentig verzelfstandigd.⁹⁹ In 1995 maakt de rijksoverheid met de bruteringsoperatie een einde aan haar financiële verplichtingen bij de sociale verhuurders door nog openstaande verplichtingen af te kopen en nog uitstaande rijksleningen vervroegd op te eisen (Hoekstra en Reitsma, 2002, p. 74).¹⁰⁰ Vanaf 1993 verloopt de woonruimteverdeling steeds meer via aanbodmodellen (in plaats van verschillende distributiemodellen die in de jaren tachtig gehanteerd werden).

De verzelfstandiging van de woningcorporaties en de versterkte marktwerking op de woningmarkt, leidt tot sterk stijgende huren in de jaren

⁹⁷ Begin jaren negentig woont in de vier grote steden 67% van de Marokkanen en Turken in vooroorlogse buurten, terwijl dat voor Surinamers en Antillianen/Arubanen slecht 41% was en voor autochtonen 52% (Veenman, 1994).

⁹⁸ «Wonen op eigen kracht wordt een belangrijk nieuw credo, waarbij de overheid haar taak bijstelt tot het zorgdragen voor kwalitatief goede huisvesting voor de aandachtsgroep van minder draagkrachtigen. De individuele huursubsidie blijft daarbij overeind als kerninstrument.» Verwey Jonker Instituut, TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

⁹⁹ Tot 1992 kunnen woningbouwverenigingen aanspraak maken op objectsubsidies via de dynamische kostprijsregeling (DKP-regeling).

¹⁰⁰ De (financiële) zelfstandigheid van woningcorporaties wordt bestendigd in 1995, wanneer «om de financiële verstrengeling tussen overheid en corporaties te beëindigen, worden via de Wet Balansverkorting uit 1995 (de «bruterings») de schulden die de corporaties nog uit hebben staan bij het Rijk, vereffend met de objectsubsidieverplichtingen van het Rijk aan de corporaties». Veel corporaties zijn dan al fusies met elkaar aangegaan om aan financiële slagkracht te winnen. Verwey-Jonker Instituut, TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

negentig. Zoals is op te maken uit het verschil tussen basishuren en nettohuren in onderstaande tabel, worden de huurprijstijgingen wel enigszins verzacht door de individuele huursubsidie. Ook de nettohuren stijgen echter en daarmee ook het aandeel van het inkomen dat wordt besteed aan huur (de huurquote). De stijging van de gemiddelde huurquote is het sterkst tussen 1994 en 1998.

Tabel 6.3. Woonuitgaven en Individuele Huursubsidie 1990–2000.

Perioden	Gemiddelde Woonuitgaven			
	Huursector		Koopsector	
	Basishuur	Nettohuur ^a	Netto huurquote ^b	Netto koopquote ^c
1990	209	191	19,7	12,9
1994	257	238	21,1	15,1
1998	317	285	24,1	16,8
1999	322	288	23,7	17,7
2000	331	302	24	17,5

Bron: CBS

^a Basishuur verminderd met eventuele huursubsidie.

^b De netto (vaste) woonuitgaven van huurders uitgedrukt in een percentage van het netto huishoudinkomen.

^c De netto (vaste) woonuitgaven van eigenaar-bewoners uitgedrukt in een percentage van het netto huishoudinkomen.

Terwijl er in de jaren tachtig nog enkele beleidsmaatregelen specifiek gericht waren op de huisvesting van etnische minderheden (bijvoorbeeld de circulaire uit 1983 en 1988), is er in de jaren negentig alleen sprake van algemeen beleid.¹⁰¹ Het «zorgdragen voor kwalitatief goede huisvesting voor de aandachtsgroep van minder draagkrachtigen» (één van de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid sinds de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*), wordt vooral bereikt via de individuele huursubsidie, waar etnische minderheden dan ook bovengemiddeld gebruik van maken. Verder verwacht VROM «kleurenblinde» woonruimteverdeling te kunnen realiseren via het «op objectieveerbare labels (inkomen, gezinsgrootte) gebaseerde aanbodmodel, dat door steeds meer gemeenten en corporaties gehanteerd wordt» (Verwey Jonker Instituut).¹⁰² Of het aanbodmodel nu daadwerkelijk voor gelijke kansen zorgt van etnische minderheden op de woningmarkt, wordt niet duidelijk uit de gesprekken met de Commissie. Zo stelt de heer **Tazelaar** dat het systeem veel transparanter is geworden dan voorheen:

«De consument kon [voorheen] moeilijk bepalen of hij al dan niet terecht gepasseerd was voor een woning. Met het aanbodmodel is dat veel gemakkelijker omdat iemand gewoon kan zien of hij aan de beurt is.»

¹⁰¹ Etnische minderheden krijgen echter wel vaker te maken met algemeen beleid door hun oververtegenwoordiging in de grote steden. In paragraaf 6.2.3. zullen daarom de gevolgen van Sociale Vernieuwing, Stedelijke Vernieuwing, en GSB voor de huisvestingspositie en concentratie van etnische minderheden – voor zover mogelijk – ook geëvalueerd worden.

¹⁰² De Huisvestingswet van 1993 maakt de invoering van dergelijke aanbodmodellen mogelijk. (Verwey Jonker Instituut), TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

Mevrouw **Brewster** (Woningstichting Nieuw Amsterdam/Patrimonium) vindt daarentegen dat ook met het aanbodmodel er nog mensen buiten de boot vallen:

«Ja, maar wij distribueren niet meer. Het motto is dat mensen vrij zijn om te kiezen. Ook in de Bijlmer wordt er niet meer gedistribueerd. Iedereen moet zich dus op hetzelfde Woningnet storten, dat deels via internet bereikbaar is. Soms vallen mensen dan buiten de boot. Ik denk dat dat de consequentie van het systeem is, dat binnen het ROA-gebied

Volgens de heer **Meijer** ten slotte heeft het aanbodmodel in Rotterdam echter wel degelijk bijgedragen tot het vergroten van de toegankelijkheid van de woningvoorraad voor etnische minderheden:

«Dat was één van de sterkste redenen om in de periode dat ik wethouder was met het aanbodmodel te komen, waarbij iedereen in Rotterdam gratis een krant in de bus kreeg waarin het vrijkomende sociale woningaanbod vermeld stond. Dat is in 1995 ingegaan en vanaf dat moment zie je dat er een veel gelijkmatiger spreiding over de stad begint op te treden, in de zin dat ook wijken waar voorheen allochtonen niet kwamen te wonen, nu wel in beeld bleken te komen.»

Het beleid gericht op achterstandsgebieden wordt in 1990 onderdeel van het sociale vernieuwingsbeleid. In het kader van sociale vernieuwing worden activiteiten die gericht zijn op de bestrijding van maatschappelijke achterstanden gebundeld en wordt de bestrijding van achterstanden decentraal en in samenwerking met meerdere maatschappelijke actoren aangepakt (SCP, 1994¹⁰³). Zo wordt de bestrijding van achterstanden op het gebied van werken, wonen en welzijn gebundeld in een vorm van «sociaal beheer» waarbij gemeenten, particuliere organisaties en burgers participeren (SCP, 1994). Op basis van de nota *Sociale Vernieuwing* (1990) worden 350 convenanten afgesloten tussen het Rijk en gemeenten, waarbij een aantal specifieke uitkeringen van de rijksoverheid aan gemeenten worden gebundeld in de Brede doeluitkering (BDU). In 1994 wordt een apart Fonds Sociale Vernieuwing gevormd (SCP, 1994). Hoewel het sociale vernieuwingsbeleid integraal achterstandsbeleid zou moeten zijn, blijkt in de praktijk dat de maatregelen vanuit sociale vernieuwing vooral op de dagelijkse woon- en leefomgeving (deelterrein wonen) zijn gericht. De nadruk ligt bij veel gemeenten op achterstandsbestrijding gericht op de kwaliteit van de woning en woonomgeving, de veiligheid en het voorzieningenniveau en de maatschappelijke participatie (SCP, 1994).

Ondanks de invoering van «kleurenblinde» woonruimteverdeling en het sociale vernieuwingsbeleid neemt de sociaal-economische achterstand van de bevolking van de grote steden en de concentratie van etnische minderheden in die steden toe. Bij het aantreden van het eerste kabinet-Kok wordt dan ook het geconcentreerd wonen van minderheden nadrukkelijk als probleem aangevoerd (ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994). «Gevreesd wordt voor eenzijdig opgebouwde stadsgebieden, spanningen tussen etnische groepen en gettoachtige verschijnselen.» (Verwey Jonker Instituut).¹⁰⁴ In de bredere vertaling van de overheid wordt uiteindelijk niet alleen etnische concentratie onderwerp van beleid, maar ontstaat het convenant Grote Steden Beleid (1995) met als doelstelling «het voorkomen van een (ruimtelijke) tweedeling langs sociaal-economische, etnische en maatschappelijke lijnen in de grote steden» (Verwey Jonker Instituut).¹⁰⁵ Behalve deze inhoudelijke doelstellingen formuleert het GSB als bestuurlijke doelstellingen «het terugdringen van de verkokering, het bevorderen van decentralisering en het versterken van de regiefunctie van het stedelijk bestuur» (VROM-raad, 2001).

¹⁰³ SCP, 1994: Evaluatie sociale vernieuwing.

¹⁰⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹⁰⁵ Idem.

Parallel aan het grotestedenbeleid wordt op het gebied van volkshuisvesting het stedelijke vernieuwingsbeleid ontwikkeld. Naar aanleiding van een gezamenlijke rapportage van de G4 en het ministerie van VROM over de herpositionering van naoorlogse stadswijken komt in 1997 de nota *Stedelijke Vernieuwing* (1997) tot stand. In de nota wordt nadrukkelijk *sociaal-economische* inkomensconcentratie en niet *etnische* concentratie als probleem gezien. De hoofddoelstelling van stedelijke vernieuwing is dan ook «het versterken van de inkomensdifferentiatie in wijken waar «eenzijdigheid» domineert of dreigt (ofwel het verbreden van de bevolkingssamenstelling naar meer sociaal-economische groepen, red.), alsmede het in algemene zin aantrekkelijker maken van deze veelal naoorlogse wijken door functiemenging en sociale investeringen» (Verwey Jonker Instituut).¹⁰⁶ Een belangrijk instrument om inkomensdifferentiatie te realiseren, is differentiatie van de woningvoorraad. Differentiatie van de woningvoorraad kan worden gerealiseerd zowel in de nieuwe woningvoorraad (bijvoorbeeld gedifferentieerd bouwen op Vinex-locaties) als in de bestaande voorraad. Bij differentiatie in de bestaande voorraad gaat het vaak om herstructurering en nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden. Een knelpunt is hierbij dat de oorspronkelijke bevolking van wijken die in aanmerking komen voor stadsvernieuwing, de duurdere huizen niet meer kunnen betalen. De heer Brinkerink (Bewonersgroep DeltaStapTwee, Deltawijk, Deventer) constateert hierover:

«Tegen mensen met een uitkering kun je niet zeggen: wij gaan je woning slopen en daar komt een duurdere huurwoning voor terug. Daar komen zij niet voor in aanmerking. Die mensen worden in feite de wijk uitgestuurd.»

Ook de heer **Tuijnman** stelt dat stadsvernieuwing onvermijdelijk leidt tot spreiding van oorspronkelijke bewoners van wijken:

«Op het gebied van huisvesting merk ik, in aanvulling op het gesprek met de heer Simons, op dat stadsvernieuwing betekent dat je een derde van de zittende bevolking kwijt moet. Het maakt niet uit of dat allochtonen of autochtonen zijn. Als je de buurt grondig wilt opknappen, woont daar dertig procent te veel. Die mensen moeten op een andere locatie gaan wonen om de kwaliteit van dat deel van de stad te verbeteren.»

Eind jaren negentig wordt het belang (en de mogelijkheid) van sociale diversificatie van wijken echter genuanceerd. De nota *Mensen, Wensen, Wonen* (2000) stelt dat eenzijdige bevolkingsopbouw naar inkomen of etniciteit geen probleem hoeft te zijn «als die eenzijdige sociale of culturele structuur van wijken maar niet het gevolg is van onvrijwilligheid of een gebrek aan keuzeruimte». De nota zal in meer detail worden beschreven in paragraaf 6.5.2.

Beleidsinstrumenten

In het onderstaande worden de beleidsinstrumenten op het gebied van volkshuisvesting die betrekking hebben gehad op etnische minderheden in de jaren negentig in chronologische volgorde genoemd en kort beschreven.

1. Het grotestedenbeleid (1995–1999)

Aanleiding voor het Grote Stedenbeleid (GSB-beleid) vormt de in het regeerakkoord gesignaleerde cumulatie van achterstanden in bepaalde delen van de grote steden. «Het gaat dan vooral om de samenloop van langdurige werkloosheid, achterstanden in onderwijs en culturele

¹⁰⁶ Om deze doelstelling uit te kunnen voeren zal het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV) als instrument worden aangewend. TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

participatie, slechte huisvesting, intensief gebruikte en moeilijk te beheren openbare ruimte, toenemende criminaliteit en gevoelens van onveiligheid». ¹⁰⁷ Kernthema's van deze eerste periode van het GSB zijn dan ook werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. «Het kabinet acht het van belang dat meer samenhang en voortgang wordt aangebracht in de vele inspanningen die reeds worden ondernomen of in voorbereiding zijn». ¹⁰⁸ Dat is ook de reden om een «projectminister» aan te stellen voor het GSB. Hierbij krijgt de voorbereiding van het beleid «van onderop gestalte»: steden maken op basis van de vijf kernthema's een eigen Meerjaren OntwikkelingsProgramma (MOP). Op basis van deze MOP's worden vervolgens resultaatafspraken gemaakt tussen Rijk en gemeenten, die worden vastgelegd in convenanten. In 1995 sluiten de G4 een convenant met het Rijk over de aanpak van achterstanden, later sluiten nog 21 steden een soortgelijk convenant.

2. Nota Stedelijke Vernieuwing (1997)

De nota *Stedelijke Vernieuwing* constateert dat «voor een gezonde toekomst van de stad een gedifferentieerde samenstelling van bevolking en woningvoorraad noodzakelijk is» (Verwey Jonker Instituut). ¹⁰⁹ De gedifferentieerde samenstelling van bevolking kan worden bereikt door diversiteit in de stedelijke woningvoorraad te vergroten: «Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woningbestand (bijvoorbeeld door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen en bestaande woningen en complexen aan te passen), samen met de aanpak van de infrastructuur, de woonomgeving, de voorzieningen en de bedrijvigheid, worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van woon- en werkmilieus in deze wijken» (Verwey Jonker Instituut). ¹¹⁰

Herstructurering van «eenzijdige» wijken moet echter «wel altijd in ruimer verband worden gezien, bijvoorbeeld in samenhang met de bouw van sociale woningen op Vinex-locaties» (Verwey Jonker Instituut). ¹¹¹ Wat betreft de gevolgen van herstructurering voor de huidige inwoners van achterstandswijken is de verwachting dat individuele huursubsidie bij zal dragen tot vergroting van de keuzemogelijkheden bij herhuisvesting. In de praktijk zal blijken dat herstructurering de keuzemogelijkheden van bewoners van achterstandswijken niet altijd vergroot door de vaak beperkte voorraad betaalbare woningen in andere wijken (zie *Resultaten* hieronder). Zo leidt sloop bij herstructurering tot een verkleining van het aantal woningen in een wijk:

De heer **Polhuis** (Predikant in Pendrecht, Rotterdam): «*Het is zelfs de vraag of het op dit moment het antwoord op de problematiek is om dit te gaan slopen. Dat betekent bijvoorbeeld dat 1200 goedkope woningen eruit gaan. Daarvoor worden er 900 teruggebouwd, als wij geluk hebben. Van die 900 zijn er maar ongeveer 300 geschikt voor diezelfde groep. Dat wil zeggen voor mensen voor wie wij uiteindelijk zorg moeten hebben dat zij op een fatsoenlijke wijze kunnen wonen. Er kunnen dus 900 huishoudens niet meer in de wijk terugkomen. Dat levert grote onvrede, grote onrust in de wijk op. Want waar moeten die mensen naar toe?*
(...) *Dus als dit al een oplossing is, kan het alleen maar wanneer op andere locaties – Vinexlocaties of andere stadsuitbreidingsplannen in de regio – voldoende wordt teruggebouwd in de goedkope sector. Ik denk dat daarop landelijk of regionaal beleid moet worden gemaakt.*»

¹⁰⁷ TK 94–95, 23 900, hoofdstuk VII, nr. 2, p. 12.

¹⁰⁸ TK 94–95, 21 062, nr. 28.

¹⁰⁹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Idem.

Bovendien blijkt het aandeel sociale woningen op Vinexlocaties klein te zijn (zie *Resultaten* hieronder).

Woningkwaliteit

Zoals gesteld in paragraaf 6.4.1. is de woningkwaliteit van Surinamers en Antillianen eind jaren negentig vergelijkbaar met die van autochtonen met dezelfde sociaal-economische achtergrond. Dit neemt niet weg dat Surinamers en Antillianen vaker dan autochtonen in een sociaal-economische achterstandspositie verkeren, waardoor een absolute achterstand ten opzichte van autochtonen nog steeds aanwezig is. Verder blijft de woningkwaliteit van Turken en Marokkanen enigszins achter bij die van Surinamers, Antillianen en autochtonen, zowel als er gecorrigeerd wordt voor sociaal-economische kenmerken als absoluut.

De mindere woningkwaliteit van de vier «traditionele» etnische groepen ten opzichte van autochtonen is voor een groot deel te verklaren door sociale kenmerken, inkomenspositie en type woonplaats (Van Praag, 1998). Ten eerste is het aandeel gezinnen onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen groter dan onder autochtonen – (grote) gezinnen zijn moeilijker te huisvesten, zeker in de grote steden – en zijn er door de jongere leeftijdsopbouw van deze groepen relatief veel starters op de woningmarkt. Ten tweede is het gemiddelde inkomen bij alle vier de groepen lager dan het gemiddelde inkomen van autochtonen; voor Marokkanen ligt het inkomen gemiddeld 30% lager en voor de andere groepen rond de 20% lager (Snel, 1998). Tot slot zijn etnische minderheden oververtegenwoordigd in de grote steden; waar de woningmarkt krappere is en de woonkwaliteit gemiddeld lager is dan in de rest van Nederland.

Verklaringen voor de verschillen tussen Surinamers en Antillianen/Arubanen enerzijds en Marokkanen en Turken anderzijds kunnen worden gevonden in zowel structurele factoren als preferenties van leden van deze groepen zélf. Zo bestaat er al een achterstand in huisvestingspositie van Marokkanen en Turken ten opzichte van Surinamers en Antillianen/Arubanen vanaf de jaren zeventig. Deze verschillen in vestigingsgeschiedenis zijn ook in de jaren negentig nog zichtbaar. Verder zal het tot midden jaren negentig lagere gebruik van individuele huursubsidie onder Marokkanen en Turken hebben bijgedragen aan de woonachterstand van deze groepen. Vanaf midden jaren negentig is echter het huursubsidiegebruik onder Turken en Marokkanen hoger dan onder Surinamers en Antillianen/Arubanen; het IHS-gebruik onder deze groepen neemt de laatste jaren af vanwege hun (gemiddeld) gestegen inkomens. Hierdoor zullen Turken en Marokkanen naar verwachting hun woonachterstand spoedig inlopen (SCP, 1996).

Als het gaat om preferenties van de groepen zélf, blijken tot midden jaren negentig Surinamers en Antillianen/Arubanen vaker bereid hoge woonlasten te accepteren dan Turken en Marokkanen. Dit kan mede veroorzaakt zijn doordat Turken en vooral Marokkanen een aanzienlijk deel van hun inkomen als financiële steun naar het land van herkomst sturen (Snel, 1998).¹¹² Vanaf midden jaren negentig betrekken ook Turken en Marokkanen echter vaker duurdere huurwoningen (SCP, 1996) en in 1997 zijn de woonlasten voor de vier etnische minderheidsgroepen gelijk (Snel, 1998). Het feit dat Turken en Marokkanen tóch gemiddeld slechter wonen dan Surinamers en Antillianen/Arubanen blijkt eind jaren negentig vooral te verklaren door het feit dat het gemiddelde inkomen van de eerstgenoemde groepen lager ligt (NIBUD, 1997).

¹¹² Marokkanen sturen gemiddeld 7% van het besteedbaar inkomen als financiële steun naar het land van herkomst. Onder Turken is dat gemiddeld 5% en bij Surinamers en Antillianen respectievelijk 3% en 1% (Snel, 1998).

Invloed overheidsbeleid

Wat betreft de invloed van overheidsbeleid op de woningkwaliteit van minderheden, blijkt uit de evaluatie van de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig (VROM, 1999)* dat de individuele huursubsidie voldoet «aan zijn doelstelling van vangnetregeling voor degenen die niet in voldoende mate in hun huisvesting kunnen voorzien» (Verwey Jonker Instituut).¹¹³ Gezien het huidige gebruik van huursubsidie door allochtonen lijkt deze conclusie gerechtvaardigd (Van Praag, 1998; Martens, 1999). Verder stelt de evaluatie dat de aandacht voor de traditionele aandachtsgroepen van beleid (waaronder etnische minderheden) ook bij de inmiddels geprivatiseerde woningcorporaties gewaarborgd is, mede door het Besluit beheer sociale huursector (BBSH).¹¹⁴ De vergroting van de toegankelijkheid van de koopsector voor aandachtsgroepen is echter niet gerealiseerd. Ondanks de in het BBSH vastgelegde verplichting betaalbare woningen te bouwen, merkt de heer **Meijer** in zijn gesprek met de Commissie op dat de afschaffing van objectsubsidies en de verzelfstandiging van woningcorporaties het moeilijker heeft gemaakt voor woningcorporaties om aan die verplichting te voldoen.

De **Commissie**: *«Kunt u aangeven hoeveel goedkope woningen er in duurdere wijken gebouwd zijn en hoeveel er gesloopt zijn in oudere wijken?»*

De heer **Meijer**: *(...) «Wat betreft goedkope woningen in duurdere wijken: dat zit in de tientallen; dat zijn er niet erg veel. Dat heeft ermee te maken dat het in diezelfde periode als waar ik het over heb, voor ons steeds moeilijker is geworden om überhaupt goedkope woningen te bouwen. Wij zijn in die zin wat ingehaald door de woningmarkt en de afschaffing van de objectsubsidies.»*

De **Commissie**: *Denkt u dat de financiële zelfstandigheid van corporaties nadelig is geweest voor het bouwen van sociale woningen?»*

De heer **Meijer**: *«Ja, maar ik moet erbij zeggen dat de Rotterdamse corporaties gemiddeld een redelijke sociale zelfopvatting hebben. Daar wil ik geen lelijke dingen over zeggen. Wel is hun slagvaardigheid niet altijd even groot, wat te maken heeft met de positie die de financieel manager in die clubs heeft: deze kan bijvoorbeeld een buitengewoon voorzichtig beleid voorstellen. Dat is bij een aantal corporaties het geval, waardoor zij extreem risicomijdend zijn. Zij hebben overigens, sinds wij het aanbodmodel hebben, niet meer de mogelijkheid om mensen te weigeren, wat vroeger wel het geval was, waardoor bijna alle probleemgevallen bij de particuliere verhuur terechtkwamen. Zij hebben tegelijkertijd niet een apparaat dat is meegegroeid met het problematische karakter van een aantal van hun huurders. Dat maakt de dingen soms nodeloos lastiger dan deze zouden moeten zijn.»*

Ook de verandering in systemen van woonruimteverdeling bij de woningcorporaties heeft naar verwachting gevolgen gehad voor de huisvestingspositie van etnische minderheden. Hoewel in aanbodmodellen (in tegenstelling tot distributiemodellen) de vraagkant van de markt wordt vrijgelaten, wordt de aanbodkant nog steeds gestuurd door middel van criteria als volgordecriteria, passendheidscriteria en labeling. Uit onderzoek naar de gevolgen van deze sturingselementen van aanbodmodellen voor de huisvesting van minderheden blijkt het volgende (Ministerie van VROM, 1996):

Volgordecriteria blijken binnen aanbodmodellen negatief uit te pakken voor minderheden, doordat er bij starters wordt geselecteerd naar leeftijd en bij doorstromers naar verblijfsduur. Aangezien zowel leeftijd als verblijfsduur onder etnische minderheden vaak lager/korter is dan onder

¹¹³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹¹⁴ Het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) bevat de regels waaraan woningcorporaties (en gemeentelijke woningbedrijven) zich moeten houden. Volgens het besluit dienen hun werkzaamheden op de volgende zes prestatievelden te liggen: kwaliteit van de woningen, verhuur van de woningen, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, financiële continuïteit, leefbaarheid en wonen en zorg. Verder geeft het BBSH regels over de verslaggeving en het toezicht op woningcorporaties.

autochtonen, ondervinden eerstgenoemden nadeel van dit criterium. Bij distributiemodellen hebben volgordecriteria echter een positief effect op minderheden, doordat in die modellen urgentiepuntencores worden gehanteerd.

Passendheidscriteria komen zowel binnen aanbodmodellen als binnen distributiemodellen voor en in beide modellen hebben deze criteria een positief effect op de huisvestingspositie van minderheden. Zo biedt zowel het criterium «juiste verhouding woninggrootte en omvang huishoudens» als «juiste verhouding huur en inkomen» voordeel voor etnische minderheden.

Labeling, het uitsluitend bestemmen van een deel van de woningvoorraad voor een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld doorstromers), blijkt – bij een aantal vormen van labelen – voor etnische minderheden een belangrijke corrigerende werking te hebben op de nadelige gevolgen van de volgordecriteria leeftijd en woonduur.

Zoals uit het bovenstaande blijkt kunnen sturingselementen bij de woonruimteverdeling positief, negatief of neutraal («kleurenblind») zijn voor de slaagkans van etnische minderheden op de woningmarkt. Om gelijke kansen voor etnische minderheden te waarborgen, zullen aanbodmodellen en sturingselementen daarom op gemeenteniveau aangepast moeten worden aan de kenmerken van de woonvoorraad en de kenmerken van de bevolking (Verwey Jonker Instituut).¹¹⁵

Tot slot wordt in het onderzoek de kanttekening gemaakt dat, hoewel aanbodmodellen over het algemeen leiden tot een evenredige *kwantitatieve* woonruimteverdeling – de slaagkans van allochtonen en autochtonen op de woningmarkt is, kijkend naar de groep allochtonen als geheel, gelijk – de *woonkwaliteit* van etnische minderheden wél achterblijft. De onderzochte allochtone huishoudens «zijn terechtgekomen in kwalitatief mindere woningen: zij gaan vaak naar de minder populaire woningen en buurten en hebben gemiddeld genomen een hogere kamerbezetting (waarbij er een samenhang is met de relatief grote huishoudens van etnische minderheden)» (Verwey Jonker Instituut).¹¹⁶

Wat betreft de gevolgen van het grotestedenbeleid stelt het CPB in een evaluatie van de eerste periode van het GSB dat de positieve resultaten van het tot nu toe gevoerde beleid zijn «de herstructurering van de woningvoorraad in combinatie met verbetering van de leefomgeving en veiligheid» (CPB, 2000). Ook constateert het CPB: «Het beleid gericht op een grotere woningdifferentiatie is het meest effectief in de vier grote steden, aangezien het verschil in gevraagde en aangeboden kwaliteit op de woningmarkt en het doorstromingspotentieel daar het grootst zijn.» Ondanks de geslaagde kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad, stelt de regering in het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid in 1999 dat één van de grootste tekortkomingen is dat «de beleidseffecten (nog) niet binnen het bereik kwamen van de economisch en sociaal meer gedepriveerde stadswijken.» «Het werd zelfs duidelijk dat de baten van het grote-stedenbeleid zo ongelijk over de stad waren verdeeld dat de bewoners van die achterstandswijken per saldo een grotere achterstand dan voorheen hadden opgelopen. Dit gold en geldt met name voorzover het gaat om hun opleidings- en scholingsniveau en hun kansen op de arbeidsmarkt. En onder die bewoners zijn bovenproportioneel veel leden van etnische minderheidsgroepen, die immers veelal juist geconcentreerd in dit type stadswijken woonachtig zijn.»¹¹⁷ De regering kondigt hierop aan de aandacht voor de bewoners van concentratiewijken binnen het grotestedenbeleid te vergroten, en dat ook tot uitdrukking te laten komen in de convenanten voor de tweede termijn van het GSB (1999–2003).¹¹⁸

¹¹⁵ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ TK vergaderjaar 1998–1999, 26 210, nrs. 1–2, 99.

¹¹⁸ «De Tweede Kamer heeft de regering terecht gevraagd om extra inspanningen om de oplossing van de grootstedelijke problemen ook te laten doordringen in de concentratiewijken. De regering heeft dat appèl begrepen en de eerste initiatieven aangekondigd om samen met de betrokken gemeenten de effectiviteit van het grote-stedenbeleid voor in het bijzonder de bewoners van concentratiewijken te vergroten. Daar zal het niet bij blijven. In de convenanten, die in 1999 tussen het kabinet en de gemeentebesturen zullen worden gesloten, zullen concrete en meetbare afspraken staan om bij de versterking van de economische en sociale infrastructuur in de steden een positieverbetering te bewerkstelligen van de achterstandswijken en -buurten, waar bovengemiddeld veel leden van etnische minderheden wonen.» TK vergaderjaar 1998–1999, 26 210, nrs. 1–2, 99.

Ten slotte constateert het CPB dat, hoewel de integrale planvorming (in de vorm van meerjarige ontwikkelingsprogramma's) goed is ontwikkeld, er van integrale uitvoering nog geen sprake is. Verder is de financiële onderbouwing van beleidsplannen ondoorzichtig en zijn de meetbare doelstellingen die het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft geformuleerd niet geschikt om beleidseffecten te meten (CPB, 2000). Twee jaar later constateert ook de Algemene Rekenkamer het gebrek aan evaluatie van het GSB (Verwey Jonker Instituut).¹¹⁹

De gevolgen van de stedelijke vernieuwing voor de woningkwaliteit van etnische minderheden zijn in de jaren negentig niet specifiek onderzocht. Herstructurering heeft in zijn algemeenheid – zoals al bleek uit bovengenoemde evaluatie van het GSB – wel geleid tot verbetering van de woningkwaliteit. Dit gaat echter gepaard met forse huurstijgingen, zoals eerder is gebleken uit tabel 6.3. De individuele huursubsidie stijgt niet voldoende om de huurstijgingen te compenseren, waardoor de huurquote stijgt van 19.7% in 1990 tot 24% in 2000. Omdat etnische minderheden meer gebruikmaken van individuele huursubsidie én vaker in wijken wonen waar herstructurering plaatsvindt, is het niet onwaarschijnlijk dat herstructurering voor veel leden van deze groepen weliswaar een verbetering van de woningkwaliteit, maar een verslechtering van de inkomenspositie tot gevolg heeft gehad.¹²⁰ Verder heeft sloop bij herstructurering geleid tot een verkleining van het aanbod aan betaalbare woningen, zoals eerder is geïllustreerd door de heer Polhuis. Ook de VROM-raad concludeert in een advies over het GSB in 2001 dat bij stedelijke vernieuwing niet voldoende rekening wordt gehouden met de vraag van lagere inkomensgroepen.

Doordat deze verkleining van het aanbod in herstructureringswijken niet voldoende wordt gecompenseerd door de bouw van sociale woningen in andere wijken, bijvoorbeeld Vinexwijken (zie ook paragraaf 6.6.1) is de keuzevrijheid van mensen met een ongunstige sociaal-economische positie (onder wie buitenproportioneel veel leden van etnische minderheden) niet toegenomen.¹²¹ Uit de gesprekken van de Commissie in de steden blijkt dat de meningen over de effectiviteit van herstructurering en stedelijke vernieuwing verschillen. Hoewel de stedelijke vernieuwing in de meeste steden wel voor mooie nieuwe huizen zorgt, lost het de sociale problemen niet op. Dit blijkt onder andere uit het gesprek met een woningcorporatie en enkele bewoners uit de Bijlmer:

De Commissie: «Hoe kijkt u daar tegenaan vanuit de woningcorporatie als het gaat om herstructurering en stedelijke vernieuwing? Enerzijds is er de herstructurering van stenen en anderzijds die van de sociaal-economische positie van mensen. Vindt u dat die zaken met elkaar in evenwicht zijn?»

Mevrouw Brewster: Nee, zij zijn niet in evenwicht. Wij zijn begin jaren negentig met die vernieuwingsoperatie begonnen. Wij zijn met de stenen begonnen, want dat was het meest eenvoudig.

Mevrouw Wehrle (bewonersorganisatie De Bron, Amsterdam Zuid-Oost): En door alles te slopen en vervolgens opnieuw op te bouwen, neem je de problemen van de mensen niet weg.

Ook mevrouw Bühler (bewoonster Transvaalbuurt, Amsterdam) constateert over haar wijk: Toen ik zo'n vijftien jaar geleden in Oost kwam wonen, werd de wijk gerenoveerd. Nu is de wijk totaal gerenoveerd. Na een klein en vervallen woninkje kregen wij een prachtig huis. Ik heb een huis met alles erop en eraan, maar de structuur van de wijk is na een aantal jaren veranderd. Mensen gingen verhuizen. Het aantal verhuizingen in de wijk is groot. De mensen blijven er niet lang wonen. Ik vind het er zelf heel prettig wonen, maar

¹¹⁹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹²⁰ Hetzelfde geldt overigens voor autochtone bewoners van herstructureringswijken met een lage sociaal-economische positie.

¹²¹ Volgens het ministerie van VROM wordt op Vinexlocaties gemiddeld 30% sociale woningbouw gerealiseerd. Uit onderzoeken van RIGO (Research en Advies BV) naar Vinex-uitleglocaties in verschillende regio's blijkt echter dat het aandeel sociale woningbouw nogal verschilt per locatie, en dat regelmatig een lager aandeel sociale woningbouw wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld in de regio's Amersfoort, Utrecht, en Den Bosch).

Sommige gehoorde beschouwen de stedelijke vernieuwing echter als een groot succes:

De heer **Van der Aa** (voormalig wethouder Amsterdam (1994–2002)): (...) «De Bijlmermeer is natuurlijk het meest spectaculaire voorbeeld. Daar is met waanzinnig veel geld een compleet nieuw milieu gecreëerd en daarvan zie je ook het positieve effect. Toen ik begon, waren er zo'n 17 000 werklozen in de Bijlmermeer op een aantal bewoners van zo'n 90 000. Dat was allemaal in die flats geconcentreerd en gericht op bepaalde groepen. Het was duidelijk dat dat zo niet ging. Toen zijn er alle mogelijke programma's uitgevoerd, waarvan de ruimtelijke het meest in het oog springen. Er zijn flats afgebroken en eengezinswoningen voor in de plaats gekomen. In de Bijlmermeer is een urbanprogramma uitgevoerd met heel veel verschillende projecten. Ondanks het feit dat er toch een middenklasse in opkomst was, die zodra zij zich dat kon permitteren de neiging had om bijvoorbeeld naar Almere of Purmerend weg te trekken, zag je toch een enorme toename van de sociale kwaliteit van het geheel. Wij hadden de angst dat in die nieuwe huizen allemaal rijke mensen van buiten zouden komen, maar zij bleken voor 70 à 80% te gaan naar de stijgers uit de Bijlmer zelf. Ondanks de uitstroom van succesvollen en de nieuwe instroom van nieuwe werklozen, want zo functioneert het in de Bijlmer, zag je toch in een paar jaar tijd de werkloosheid van 17 000 naar 7 500 of 8 000 teruggaan. Dat zijn natuurlijk toch spectaculaire resultaten.»

Concentratie

Oorzaken van concentratie van etnische minderheden kunnen, behalve in overheidsbeleid, worden gevonden in structurele factoren en/of individuele voorkeuren.

Structurele factoren die de huidige mate van concentratie van etnische minderheden (deels) kunnen verklaren, zijn de vestigingsgeschiedenis van migranten en de volgmigratie, die hetzelfde patroon van stedelijke concentratie volgt.¹²² Ook de gemiddeld lagere inkomens van allochtonen ten opzichte van autochtonen in combinatie met het grotere aanbod van betaalbare woningen in de steden vormen mogelijke verklaringen. Als het gaat om binnenstedelijke concentratie zullen ook de kenmerken van de woningvoorraad bepalend zijn geweest voor het ontstaan van concentratiewijken (Van Dugteren, 1993).¹²³ Voorkeuren van de leden van minderheidsgroepen zélf om in concentratiewijken te wonen kunnen ook bijdragen tot het ontstaan van dergelijke wijken. Vooral nieuwkomers zouden voor het wonen in concentratiewijken kunnen kiezen, omdat zij in dergelijke wijken meer steun ondervinden van landgenoten (Veenman 1994). Uit onderzoek van het NCB (2001) blijkt dat de meerderheid van de allochtonen het liefst in *gemengde* wijken woont; slechts 14% van de leden van etnische groepen geeft de voorkeur aan het wonen in een zogenoemde «zwarte wijk». Verder blijkt uit het Woningbehoefte-onderzoek van 1998 dat «woonpreferenties in de regel meer gerelateerd zijn aan algemene eisen, zoals de grootte van de woning, veiligheid, rust, openbaar vervoer, winkels en parkeerruimte, dan aan culturele preferenties zoals moskee, gescheiden keuken, of het wonen naast of in de buurt van de «eigen groep» (Verwey Jonker Instituut).¹²⁴

Op landelijk niveau is ten slotte de trek van veel statushouders naar de grote steden opmerkelijk (SCP, 2003; Rapportage Integratiebeleid Minderheden, 2003; Martens en Weijers 2000).¹²⁵ Over de achtergronden van het verhuisgedrag van vluchtelingen is vooralsnog weinig bekend. De door Tillaart e.a. (2000) geïnterviewde vluchtelingen noemen vaak «een betere woning» en «meer kans op werk» als redenen om te verhuizen.

¹²² In de rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000, wordt gesteld dat «bijna 70% van alle nieuwkomers (statushouders, personen die vanwege gezinshereniging en/of gezinsvorming naar Nederland komen) zich vestigt in de grote en middelgrote steden (grofweg de G25).» (p. 18).

¹²³ «Voorts blijkt dat de nieuwkomers zich vestigen in de goedkopere huurwoningen van wijken waar zich reeds grote groepen minderheden bevinden (Amsterdam Zuidoost, Rotterdam Delfshaven, Utrecht West).» (Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden, 2000, p. 18).

¹²⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹²⁵ SCP (2003) «In het volgend stadium van het verblijf schijnt er onder asielmigranten alsnog een trek naar de grote stad plaats te vinden (CBS, Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2003: 17).»

Invloed overheidsbeleid

Hoewel de woningkwaliteit van etnische minderheden, onder andere door beleidsinstrumenten zoals individuele huursubsidie, ten opzichte van de jaren tachtig is verbeterd, is de concentratie in de grote steden in de jaren negentig alleen maar toegenomen. Hierbij zullen de instroom van nieuwkomers in de grote steden en andere bovengenoemde factoren een rol hebben gespeeld. Er zijn echter ook aspecten aan te wijzen in het overheidsbeleid die een mogelijk concentrerend effect hebben gehad.¹²⁶ Zo heeft de verzelfstandiging van woningcorporaties en herstructurering geleid tot stijgende huurprijzen (zie tabel 6.3), waardoor er minder betaalbare woningen beschikbaar zijn (zie ook eerdergenoemd advies van de VROM-raad (2001). Volgens Kempen e.a. (2000) kan herstructurering zowel concentratie als spreiding tot gevolg hebben. «De gevolgen hangen met name af van de schaal waarop beleid wordt gevoerd. Wanneer hele (met name vroeg-oorlogse) stadswijken of -buurten worden omgevormd van eenzijdige wijken met goedkope huurwoningen naar gemengde wijken qua woningbestand, dan kan dit wellicht leiden tot een verminderde segregatie. Maar wanneer binnen zo'n wijk de duurdere woningen worden geclusterd in een paar straten of een deel van de wijk, dan is er al snel sprake van nieuwe vormen van concentratie en segregatie. (...) Aanpak van een beperkt aantal naoorlogse wijken kan, als gevolg van het dalend aanbod van goedkope en betaalbare huurwoningen, bovendien betekenen dat er scherpere concentraties ontstaan in gebieden die nog niet zijn aangepakt.» (Kempen e.a., 2000, p. 66).

Andere beleidsmaatregelen die van invloed zijn geweest op de concentratie van etnische minderheden zijn de bestrijding van dure scheefheid en de geringe nieuwbouw van betaalbare woningen in de Vinexwijken.

De dure scheefheid, het gegeven dat mensen, met behulp van individuele huursubsidie, in duurdere huizen wonen dan hun inkomen zou toelaten, is begin jaren negentig sterk afgenomen, maar «in de bestrijding van goedkope scheefheid is geen vooruitgang geboekt» (Jaaroverzicht Minderhedenbeleid, 1996, p. 59). Concreet betekent dit dat het segment van duurdere huurwoningen op de woningmarkt is afgesloten voor mensen met lage inkomens, omdat de individuele huursubsidie gebonden is aan een maximale huurprijs. Verder betekent het voortbestaan van betaalbare scheefheid dat in het segment van (meer) betaalbare huurwoningen een gedeelte bewoond wordt door mensen met hogere inkomens, waardoor tevens een deel van de betaalbare (huur)woningen ontoegankelijk is voor mensen met lage inkomens. Omdat gelijksoortige woningtypen vaak ruimtelijk geconcentreerd voorkomen, is beleid dat zich richt op bestrijding van scheefheid haast automatisch concentratiebevorderend (Kempen e.a., 2000). Dit is de reden geweest om goedkope scheefheid in de jaren negentig niet te bestrijden, zodat concentratie van huishoudens met lage(re) inkomens niet verder toe zou nemen.

De effecten van nieuwbouw in Vinexlocaties op concentratie blijken te verschillen tussen binnenstedelijke en uitleglocaties (Kempen e.a., 2000, p. 67). Op de uitleglocaties ligt het prijsniveau van de woningen hoger en daardoor is slechts 20% van de nieuwe woningen betrokken door een huishouden met een inkomen beneden modaal (p. 67). Op de binnenstedelijke locaties is dit aandeel echter 30%. Bewoners van binnenstedelijke Vinexlocaties verhuizen ook vaker vanuit betaalbare woningen van voor 1970 (p. 67).

¹²⁶ Hierbij gaat het met name om concentratie van lage inkomens, maar gezien de oververtegenwoordiging van etnische minderheden in de lage inkomensgroepen impliceert inkomensconcentratie vaak ook concentratie van minderheden.

Wat betreft de invloed van beleid op de concentratie van vluchtelingen en asielzoekers lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de Regeling huisvesting statushouders maar gedeeltelijk werkt, doordat een groot gedeelte van de statushouders na plaatsing alsnog naar de grotere steden verhuist (Martens en Weijers, 2000).

6.4.4 *Samenvatting op hoofdlijnen*

De woningkwaliteit van etnische minderheden is, als gecorrigeerd wordt voor de sociaal-economische achtergrond, steeds meer vergelijkbaar met die van autochtonen. Individuele huursubsidie en de verbetering van de woningvoorraad door herstructurering zullen hieraan hebben bijgedragen.

Er is echter wel een gebrek aan betaalbare (huur)woningen (zie ook VROM-raad, 2001). Met de bruteringsoperatie van staatssecretaris Heerma, waarbij de woningbouwverenigingen verzelfstandigd en de objectsubsidies afgeschaft worden terwijl er geen verevening tussen de woningcorporaties plaatsvindt, neemt de hoeveelheid sociale woningbouwoningen af. Herstructurering, de bestrijding van dure schieffheid, de geringe nieuwbouw van sociale huurwoningen op Vinexlocaties en de algehele huurstijgingen hebben geleid tot een beperking van het aanbod voor lagere inkomensgroepen. Dit heeft de concentratie van kansarmen (onder wie veel leden van etnische minderheden) in onverbeterde delen van de woningvoorraad in de grote steden versterkt.

Met betrekking tot het grotestedenbeleid blijkt verder dat, hoewel de kwaliteit van de woningvoorraad is gestegen, de aanpak van sociale problemen niet goed van de grond komt en dat de beleidseffecten (nog) niet binnen het bereik komen van de economisch en sociaal meer gedepriveerde stadswijken.

6.5 De jaren 2000–2003

6.5.1 *Ontwikkeling huisvesting en concentratie etnische minderheden*

Omdat tussen 2000 en 2003 geen grote veranderingen zijn opgetreden in de woningkwaliteit en de mate van concentratie van etnische minderheden wordt verwezen naar paragraaf 6.4.1.

6.5.2 *Beleid*

Omdat sinds begin jaren negentig etnische minderheden in het reguliere huisvestingsbeleid zijn opgenomen, zal ook in deze paragraaf (evenals paragraaf 6.4.2) geen onderscheid worden gemaakt tussen algemeen volkshuisvestingsbeleid en beleid gericht op de huisvesting van etnische minderheden.

De doelstelling van differentiatie van de bevolkingsamenstelling die in de *Verstedelijkingsnota (1997)* was geformuleerd wordt in de nota *Mensen, Wensen, Wonen (2000)* weer verlaten. Daarentegen wordt in de nota gesteld dat eenzijdige bevolkingsopbouw naar inkomen of etniciteit geen probleem hoeft te zijn «als die eenzijdige sociale of culturele structuur van wijken maar niet het gevolg is van onvrijwilligheid of een gebrek aan keuzeruimte».

De nadruk op keuzevrijheid bij het realiseren van woonwensen krijgt nu «onder andere uitvloeisel in een positieve bejegening van multicultureel bouwen».¹²⁷

¹²⁷ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

Bij het aantreden van het kabinet-Balkenende I volgt (weer) een opmerkelijke ommezwaai. Expliciet wordt gesproken over een streven naar een minder sterke concentratie van sociaal-economisch zwakkere allochtonen in de wijkbevolking. «Omdat het veroorzaken van overlast en/ of het plegen van criminaliteit onder kansarme allochtone groeperingen in achterstandswijken oververtegenwoordigd is en de integratie vooral in deze wijken moeizaam verloopt, heeft het beleid dat gericht is op het bevorderen van spreiding vooral betrekking op de allochtone groeperingen in deze wijken».¹²⁸ Daarom wil de regering het functioneren van het systeem van woningtoewijzing gaan onderzoeken en nagaan of «bevordering van de integratie» te hanteren is als woonruimteverdelingscriterium.

In recente antwoorden op Kamervragen over de wettelijke mogelijkheden om het percentage niet-westerse allochtonen in gemeenten te beperken, stelt de minister dat bij het toekennen van woningen niet enkel op grond van etniciteit of nationaliteit onderscheid mag worden gemaakt.¹²⁹ Maar spreiding is wél het streven: «het kabinet wil een evenredige spreiding van kansarme allochtone groepen bevorderen en op die manier de groei van deze concentratiewijken tegengaan» (Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden, 2003). En: «Het kabinet is gaarne bereid om in overleg met Rotterdam en andere grote steden positieve maatregelen te verkennen die materieel hetzelfde effect bereiken, waarbij ook de woningtoewijzing zal worden betrokken». Het kabinet lijkt het maken van onderscheid bij woningtoewijzing op basis van andere criteria (zoals inkomen of opleidingsniveau) zodoende niet uit te sluiten.

De heer Tuijnman: «Vorige week liet minister Verdonk de Tweede Kamer weten dat spreiding op grond van herkomst en etnische kenmerken denk aan de huidskleur enz. – niet is toegestaan. In het desbetreffende stuk stond echter een tekst waarvan in 1974 geen sprake was. (...) De strekking van die tekst is dat het ook mogelijk is op een indirecte manier te spreiden. Dat is dus niet altijd verboden, maar dat moet wel zuiver gebeuren. In vergelijking met dertig jaar geleden vind ik dat in dit land een enorme vooruitgang.»¹³⁰

In de gesprekken met de Commissie spreken meer mensen hun voorkeur uit voor woningtoewijzing als instrument om de negatieve effecten van concentratie tegen te gaan.

De Commissie: «Als het gaat om die poortwachtersfunctie, waar selecteert u dan op?»

De heer Polhuis: Dan selecteer je inderdaad op sociale samenhang, en ook op – zoals Claudette De Agua Rosada zegt – de concentratie. Ik heb het in de jaren tachtig meegeemaakt dat er in Crooswijk commissies waren die de toewijzing regelden, waarin je kon zeggen wie er in bepaalde straten kwam te wonen. Daarin wist men blijksems goed hoe portieken en straten samengesteld waren. (...)

Ik weet dat dit een buitengewoon lastige discussie is, maar ik denk dat wij toch die discussie op enigerlei wijze wel zullen moeten aangaan. Als wij het voor de sociale zekerheid kunnen, kunnen wij het ook voor een situatie waarin mensen wonen. Het gaat erom op welke wijze en hoe je wijken samenstelt. Dat lijkt mij verstandiger dan nu hele wijken te slopen. Dat is werken aan de achterkant.»

De Commissie: «Wij hadden het over de grote diversiteit aan culturen in de verschillende wijken. Houden de woningbouwcorporaties nu voldoende rekening met de verschillende groepen bewoners in de wijk? Wordt daarover gesproken in de bewonerscommissie?»

¹²⁸ TK 2002–2003, 28 162, nr. 3, p. 3.

¹²⁹ Antwoord van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mede namens de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op de vragen van het lid Nawijn over het mogelijk stellen van een limiet aan de vestiging van allochtonen. TK 15 oktober 2003.

¹³⁰ De heer Van der Tak (wethouder Rotterdam) noemt in dit verband sociaal-economische gebondenheid als mogelijk reguleringsinstrument (gesprek met de Commissie in Rotterdam).

Mevrouw **Pigmans** (Bewonerscommissie, Tilburg): *Nee, dan wordt gewoon gezegd: dat hebben wij niet allemaal in de hand; elk mens heeft recht op een woning in Nederland. Dat is natuurlijk ook zo. In mijn jeugd was het niet zo, toen ik ging trouwen, maar nu wel.*

De **Commissie**: *Wat hebben ze dan niet in de hand?*

Mevrouw **Pigmans**: *Het plaatsen niet. Elke woensdag verschijnt de krant Woning in zicht en daar kan iedereen op reageren. Sta je bovenaan, dan maakt het niet uit wie je bent. Als je bovenaan staat en je hebt genoeg redenen en genoeg punten, dan krijg je die woning».*

Behalve via woningtoewijzing, zo stelt de regering, kunnen de negatieve effecten van concentratie ook worden bestreden met behulp van kwaliteitsverbetering van concentratiewijken via het grotestedenbeleid en herstructurering en door verbetering van het «sociaal-economische kansenprofiel» van allochtonen in concentratiewijken. Eind december 2003 zal de minister de nota *Integratie in wijken en buurten* naar buiten brengen, waarin het tegengaan van de negatieve effecten van concentratie en segregatie specifiekere beleidsaandacht krijgt.

Beleidsinstrumenten

1. Het grotestedenbeleid (1999–2003)

Ook voor de periode 1999–2003 worden eind 1999 convenanten afgesloten met de 25 GSB-steden.

In deze periode verandert de aanpak van het grotestedenbeleid. In plaats van in vijf thema's wordt het nu georganiseerd via drie «pijlers»: fysieke, economische en sociale infrastructuur. Bij de integrale aanpak van de drie pijlers wordt vooral benadrukt dat de sociale pijler niet uit het oog mag worden verloren: «wanneer niet geïnvesteerd wordt in de sociale pijler, zijn de effecten van fysieke of economische investeringen in de grote steden twijfelachtig of hooguit tijdelijk van aard.» (VROM-raad, 1998; RMO, 2000).

De fysieke pijler (het revitaliseren en herstructureren van de woonvoorraad en bedrijfsterreinen, het verbeteren van openbare ruimte et cetera) van het grotestedenbeleid «bestaat voor een groot deel uit een samenvoeging van bestaande subsidiestromen van diverse ministeries (de ministeries VROM, EZ en LNV) in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)» (Verwey Jonker Instituut).¹³¹ De economische pijler beoogt de stedelijke economie te stimuleren, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren en werkloosheid te bestrijden. De sociale pijler richt zich ten slotte op «de ontwikkeling en verbetering van de sociale infrastructuur en het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid in de steden» (Verwey Jonker Instituut)¹³², en behelst op die manier zowel welzijnsbeleid als beleid gericht op leefbaarheid en veiligheid. Verder is juist de sociale pijler gericht op «de versterking van de positie van kwetsbare groepen, allochtonen en/of mensen in een achterstandssituatie en op het vergroten van de participatie van stedelingen in het maatschappelijke leven» (Verwey Jonker Instituut).¹³³

2. Nota Mensen, Wensen, Wonen (2000)

De nota *Mensen, Wensen, Wonen* is een ontwerp voor het woonbeleid van de komende tien jaar. De nota geeft duidelijk de verschuiving van de nadruk op kwantiteit naar kwaliteit weer die gedurende de jaren negentig heeft plaatsgevonden; speerpunten zijn dan ook kwaliteit en keuzevrijheid. Aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor sociaal-zwakkeren wordt vastgehouden, waarbij het streven is wonen en zorg te combineren.

¹³¹ De heer Van der Aa is vooral over het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing zeer positief: «*hét grote belang van het grotestedenbeleid voor ons was gelegen in die ISV-gelden. Daar kon je echt wat mee doen en daar werd ook veel mee gedaan. Wij hadden ook nog het grote voordeel dat de onrendabele top relatief klein is, doordat de prijzen van woningen in Amsterdam hoog zijn. Wij konden dus, vergeleken met Rotterdam en Den Haag, met weinig geld veel doen. Er is dus echt heel veel mee gebeurd. Dat is een extreem belangrijke factor geweest in de dynamiek die ik net beschreef en in het relatief goed functioneren van de Amsterdamse wijken. Ik zeg «relatief», want ik wil de problematiek niet wegpoetsen.»*

TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹³² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹³³ Idem.

De specifieke thema's die in de nota *Mensen, Wensen, Wonen* aan de orde komen zullen in het onderstaande worden toegelicht.

Huisvestingspositie van allochtonen

Volgens de nota is de huisvestingspositie van allochtonen anno 2000 positief te noemen. «De uitkomsten van de opeenvolgende WBO's (Woningbehoefte onderzoeken) vanaf het begin van de jaren tachtig laten zien dat allochtonen inmiddels op zeer ruime schaal geïntegreerd zijn in het volkshuisvestingsbestel in «traditionele» zin: van hen is ca 80% gehuisvest in de sociale huursector, woont een groot deel in gebieden waar stadsvernieuwing heeft plaatsgevonden, maakt op grote schaal gebruik van de individuele huursubsidie en heeft via de inmiddels in alle grote(re) steden/regio's ingevoerde aanbodmodellen op basis van keuzevrijheid toegang tot de woningmarkt. Voor nog niet alle groepen is de aanvankelijk zeer grote achterstand ten opzichte van autochtonen geheel ingelopen, maar uit het WBO 1998 blijkt dat de tweede generatie aanmerkelijk beter woont dan de eerste en hard op weg is de achterstand in te lopen» (Verwey Jonker Instituut)¹³⁴. Hoewel de verschillen dus kleiner worden, zijn er nog wel steeds verschillen wat betreft huisvestingssituatie tussen allochtonen en autochtonen. «Voor een deel kunnen die verschillen verklaard worden door verschillen in leeftijdsopbouw, fase in de wooncarrière en ook door de gemiddeld geringere financiële mogelijkheden» (Verwey Jonker Instituut).¹³⁵ Maar er kunnen ook culturele verschillen in woonwensen zijn. Zo maken allochtonen bijvoorbeeld meer gebruik van groenvoorzieningen zoals parken. Daarom stelt de nota: «juist om specifieke woonwensen tot uitdrukking te laten komen, is het van groot belang dat ook allochtonen (vroegtijdig) betrokken worden bij de opstelling van ontwikkelings- of inrichtingsplannen voor nieuwe en bestaande wijken en bij het ontwerp van woningen, en dat zij daaraan actief deelnemen» (Verwey Jonker Instituut).¹³⁶

De verwachting is echter wel dat huisvestingspositie en woonwensen van allochtonen steeds meer overeenkomsten zullen vertonen met die van autochtonen. De recente trend dat allochtonen steeds vaker ook suburbaniseren, bijvoorbeeld naar Almere¹³⁷, ondersteunt deze verwachting.¹³⁸

Huursubsidie

In de nota *Volkshuisvesting voor de jaren negentig* (1989) is al besloten financiële steun te richten op de lage inkomens, waarbij lage inkomens alle inkomens beneden de modaal zijn. Individuele huursubsidie blijft het kerninstrument om woonachterstanden bij deze groep tegen te gaan; op dit moment maakt een derde van alle huurders gebruik van huursubsidie (1 miljoen huishoudens). Bij de behandeling van de *Nota Mensen, Wensen, Wonen (2000)* blijkt een belangrijk discussiepunt te zijn hoe de keuzevrijheid van mensen met lagere inkomens gestimuleerd kan worden. Mede daarom is toen besloten om naast de bestaande individuele huursubsidie een koopsubsidie in te stellen (onder andere door het stimuleren van de verkoop van sociale huurwoningen).

Probleemwijken

Wat betreft probleemwijken meldt de nota dat 60% van de wijken met «meervoudige sociale en marktproblemen» zich in de G4 bevindt. In de overige ISV-gemeenten (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) komen ook meer probleemwijken voor dan gemiddeld.

Voortzetting stedenbeleid (integratie, interactie en innovatie)

Hoewel steden zelf invulling geven aan het stedenbeleid (steden stellen zelf hun meerjarige ontwikkelingsprogramma's op) benadrukt het kabinet

¹³⁴ TK 2003—2004, 28 689, nr. 11, p. 123/ p. 387, e.v.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Een recenter voorbeeld is de «zwarte vlucht» naar Vinex-wijk Leidschenrijn in Utrecht. Bron: NRC Handelsblad, 7 juni 2003, p. 3. «Zwarte vlucht» naar Vinexwijk.

¹³⁸ Over Almere werden in maart 2002 kamervragen gesteld, naar aanleiding van het voorstellen van drie woningbouwverenigingen om etnische minderheden te concentreren in bepaalde wijken, naar eigen zeggen «vanwege spanningen tussen bevolkingsgroepen» [NRC, 9-01-2002]. Hoewel het plan bij veel allochtone inwoners van Almere niet in goede aarde viel, stelde Staatssecretaris Remkes dat het initiatief van de woningbouwverenigingen juist een vergroting van de keuzevrijheid betekende. Kamerleden Kant en Van Gent stelden dat echter dat de Staatssecretaris de keuzevrijheid van allochtonen beperkte. Volgens dhr. Tuinstra [NRC, 20-11-2003] (adviseur van woningbouwcorporaties en oud-kamerlid voor het CDA) werd het voornemen van de woningbouwverenigingen echter niet ingegeven door overwegingen omtrent concentratie of het voorkomen van spanningen in buurten. Hij verklaart het voorstel voor de bouw van deze «allochtone wijken» vanuit de verplichting die woningbouwcorporaties hebben sinds de *Wet Balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting (1995)* om passende woningen te realiseren voor minder draagkrachtigen. Terwijl corporaties in grotere steden makkelijker kunnen spreiden omdat daar groter aanbod is van betaalbare woningen; is dat in kleinere gemeenten veel lastiger. Het voorstel voor de bouw van deze «allochtone wijken» komt dus – volgens de heer Tuinstra – puur voort uit de noodzaak betaalbare woonruimte te bouwen.

de noodzaak tot verhoogde ambitie wat betreft de stedelijke woonkwaliteit. Concreet betekent dat: meer aansluiting van het beleid bij de woonwensen van burgers (vraaggericht), meer samenhang tussen sociale, economische en fysieke verandering, meer aansluiting van het beleid bij de eigen dynamiek van wijken (bijvoorbeeld «bouwen voor de buurt») en verhoging van de woonkwaliteit.

Concentratie

De nota constateert verder dat de verandering van buurten vaak aanleiding vormt voor mensen te verhuizen, maar «die dynamiek in het woonkeuzegedrag van mensen neigt vaak naar eenzijdigheid. (...) Een eenzijdige sociale of culturele structuur van wijken is echter alleen een probleem als die het gevolg is van onvrijwilligheid of een gebrek aan keuzeruimte» (Verwey Jonker Instituut).¹³⁹ Hiermee stapt de overheid in de nota *Mensen, Wensen, Wonen (2000)* af van het expliciete streven naar diversiteit in de bevolkingssamenstelling van wijken zoals dat in de nota *Stedelijke Vernieuwing* is verwoord.¹⁴⁰ Om te onderzoeken in hoeverre er sprake is van keuzevrijheid voor bewoners van concentratiewijken, acht de regering het van belang de verhuisdynamiek in «concentratiewijken» beter in kaart te brengen (de mutatiegraad loopt soms op tot 20% per jaar). Hierbij moet duidelijk worden: «Wie verhuizen er precies en waarom, wie stromen er door en is er ook werkelijk sprake van een restgroep die als het ware tot een wijk «veroordeeld» is?» (Verwey Jonker Instituut).¹⁴¹

3. Commissie Huurbeleid Middellange Termijn (I) (2001)

In september 2001 brengt de commissie Huurbeleid middellange termijn, ook wel de commissie-Vermeulen I genoemd, advies uit over een nieuw te ontwikkelen huurprijsstelsel, dat vanaf 2005 zou moeten worden ingevoerd. Ook doet de commissie voor de periode 2002–2004 voorstellen voor de jaarlijkse huuraanpassingen. In de commissie zijn de landelijke organisaties van huurders en verhuurders (Nederlandse Woonbond, Aedes, IVBN en Vastgoedbelang) en het ministerie van VROM vertegenwoordigd. «Kernpunten van de voorstellen van de commissie huurbeleid zijn:

1. de ontwikkeling van een stelsel van referentiehuren dat, rekening houdend met de kwaliteit van woningen en consumentenvoorkeuren, huurprijzen transparant maakt en een maatstaf biedt om de redelijkheid van huurprijzen te beoordelen;
2. het voorschrijven van het in het huurcontract vastleggen van huurprijsafspraken voor een periode van vijf jaar. In principe is een jaarlijkse inflatievolgende huurstijging daarbij het uitgangspunt. Tevens zal de wijze van aanpassing na afloop van de vijfjaarsperiode daarbij worden aangegeven».¹⁴²

Cruciaal is dat de referentiehuren worden bepaald aan de hand van een gemoderniseerd woning-waarderingstelsel, waarbij meer rekening wordt gehouden met werkelijke prijs/kwaliteitsverhoudingen. Tevens is, op basis van de referentieprijzen en een door de overheid bepaalde bandbreedte, een prijsplafond vastgelegd. De voorstellen van de commissie-Vermeulen I worden integraal overgenomen door de minister.¹⁴³

De maximale huurstijging wordt vanaf dit moment berekend op basis van de gemiddelde inflatie van de voorgaande vijf jaar (in plaats van op basis van de inflatie van het voorgaande jaar, zoals voorheen gebeurde). Hierdoor wordt de huurstijging beperkt. Echter, de afschaffing van de verouderingsaftrek betekent een forse huurverhoging als oude woningen opnieuw verhuurd worden. De maatregel leidt dan ook tot protest van de

¹³⁹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹⁴⁰ Daarmee lijkt het advies van de VROM-raad, «werk liever met keuzevrijheid van onderop, dan met evenwichtige bevolkingsopbouw van bovenaf», te zijn overgenomen (Verwey Jonker Instituut), TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹⁴¹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹⁴² TK 2000–2001, 27 926, nr. 1, p. 3.

¹⁴³ De brancheorganisatie voor institutionele beleggers IVBN distantieerde zich uiteindelijk van het eindadvies van de commissie-Vermeulen, met name omdat het vastleggen van de maximale huurprijsstijgingen voor periodes van vijf jaar volgens IVBN de ontwikkeling naar marktconforme huren vertraagt en daarmee de doorstroming op de woningmarkt niet bevordert. (Staatscourant, 6 mei 2002).

kant van huurdersorganisaties. De Kamer gaat uiteindelijk toch akkoord met het schrappen van de verouderingsaftrek.

4. Commissie Huurbeleid II

De commissie Huurbeleid II (ook wel de commissie-Vermeulen II genoemd) heeft als belangrijkste doel het adviseren over de verdere uitwerking van de voorstellen tot vernieuwing van het huurbeleid. Het ministerie van VROM heeft geen vertegenwoordiging in deze commissie. De commissie-Vermeulen II heeft haar eindadvies niet afgerond, mede vanwege een verschil van mening tussen de verschillende vertegenwoordigende partijen in de commissie. Terwijl de Woonbond vasthoudt aan een inflatievolgend huurbeleid, willen Aedes, Vastgoedbelang en IVBN een meer marktgericht huurbeleid. In de Huurbrief 2003 stelt minister Dekker dat de voorzitter van de commissie, de heer Vermeulen, onlangs heeft laten weten dat, gezien de VROM-begroting voor 2004 en de standpunten van de verschillende partijen in de commissie, «voortzetting van de werkzaamheden van de commissie huurbeleid thans niet in de rede ligt». In deze huurbrief wordt ook het voornemen van de regering voor een «verruiming» van het huurbeleid aangekondigd vanaf 1 juli 2005. Verhuurders mogen dan gemiddeld meer huur voor hun woningen vragen, mits zij een deel van de woonlasten van de huurders met *lage* inkomens compenseren. «Uitgangspunt bij de nadere uitwerking van dit «ruimere» huurbeleid is dat de doorstroming wordt bevorderd en dat verhuurders hun kerntaken – investeren in nieuwbouw en herstructurering van oude wijken – actief en effectief invullen.»

Verder kondigt de minister begin november jongstleden aan de huursubsidie vanaf volgend jaar juli met gemiddeld twaalf euro per maand te verlagen. Hoewel de oppositie kritiek heeft op de plannen, is er geen meerderheid van de Kamer tegen het voorstel van de minister. Behalve over de verruiming van het huurbeleid en de verlaging van de huursubsidie informeert de minister de Kamer begin november ook over de voortgang van het Actieprogramma herstructurering, dat is bedoeld om het proces van herstructurering te versnellen. De 50-wijkenaanpak is hier een belangrijk onderdeel van. Deze aanpak stimuleert lokale partijen te komen tot onderlinge overeenstemming over de doelstellingen, met de daarbij behorende concrete programma's en een financiële vertaling, op basis waarvan vervolgens prestatieafspraken worden gemaakt met het Rijk.¹⁴⁴ Als financiële middelen om herstructurering te realiseren bij woningcorporaties ontbreken, stelt de minister voor «een financieel beroep te doen op kapitaalkrachtige collega's», ook wel «matching» genoemd. Mocht matching niet in onderling overleg tussen woningcorporaties tot stand kunnen komen, dan zal de minister een individueel appel richten aan de kapitaalkrachtige corporaties om een concreet aanbod te doen richting corporaties die over minder middelen beschikken (p. 4). «Indien blijkt dat mijn lijn om kapitaalkrachtige corporaties individueel aan te spreken op hun verantwoordelijkheid niet tot het gewenste resultaat leidt, acht ik gebruik van vereenvoudigde projectsteun onontkoombaar. Het BBSH en de regelgeving rond het CFV zal ik zodanig wijzigen dat ik zonedig via een aanwijzing aan nader te bepalen corporaties het realiseren van de herstructureringsopgave van minder vermogende corporaties zal oplossen».¹⁴⁵ Met deze aanpak stelt de minister invulling te geven aan de motie Van Gent¹⁴⁶, waarin erop wordt aangedrongen «te komen met ambitieuze en sluitende voorstellen om de vermogensoverschotten via verevening te activeren en voorstellen te doen die zonedig een verplichte verevening mogelijk maken.»¹⁴⁷ Ook in

¹⁴⁴ TK 2003–2004, 29 200 XI, nr. 17, p. 2.

¹⁴⁵ TK vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XI, nr. 17, p. 4.

¹⁴⁶ TK 2002–2003, 28 600 XI, nr. 38.

¹⁴⁷ TK vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XI, nr. 17, p. 5.

de gesprekken met de Commissie kwamen de verschillen tussen «arme» en «rijke» woningcorporaties naar voren:

De heer **Van der Tak** (Wethouder gemeente Rotterdam): *«Ik vind zelf dat woningcorporaties in andere delen van het land amper bijdragen aan de problemen van de grote steden. Ik denk dat op dit punt het landelijk niveau keuzes moet durven maken. Als je geen binnenlands migratiebeleid hebt, heb je ook geen instrument om dit soort zaken beter te regelen en blijft het mogelijk dat alle maatschappelijke en financiële inspanningen die de rijksoverheid en de lokale overheden in al die wijken stoppen uiteindelijk niet zullen renderen en blijft het zo dat andere delen van het land niet solidair zijn met de problematiek van de grote steden!»*

Mevrouw **Brewster**: *«Ik spreek wel eens met mensen van corporaties in Brabant en andere provincies en dan zit ik te smullen van het geld dat daar beschikbaar is voor projecten. Zij hebben zo weinig problemen en zoveel geld! Voor mijn gevoel is dat zo, maar zelf is men die mening natuurlijk niet toegedaan.»*

5. Nota Integratie in wijken en buurten, 2003

De nota *Integratie in wijken en buurten* is gericht op het tegengaan van de negatieve effecten van concentratie en segregatie. De nota zal eind december 2003 aan de Kamer worden aangeboden.

6.5.3 Resultaten: Beleidseffectrapportages en Onderzoek

Het grotestedenbeleid wordt in de jaren 2000 tot 2003 in diverse onderzoeken geëvalueerd.

De VROM-raad concludeert in een advies over het grotestedenbeleid in 2001 dat in de fysieke pijler, de stedelijke vernieuwing, niet voldoende rekening houdt met de vraag van lagere inkomensgroepen. De raad bepleit dan ook «in de stedelijke vernieuwing veel nadrukkelijker de vraag naar kwaliteit van lagere inkomensgroepen te agenderen en de stedelijke vernieuwing niet alleen af te stemmen op de vraag van midden en hogere inkomensgroepen» (VROM-raad, 2001, p. 2). In de sociale pijler constateert de raad een gebrek aan samenhang tussen verschillende sociale projecten en stelt hij dat het zelforganiserend vermogen van burgers verder versterkt moet worden. Wat betreft de economische pijler bepleit de raad meer innovatie ter bevordering van kleinschalige bedrijvigheid. Tot slot wordt benadrukt dat meer aandacht voor de sociale pijler binnen het grotestedenbeleid noodzakelijk is.

Ook het SCP concludeert in 2001 (Wouden en Bruijne, 2001) dat de sociale pijler van het grotestedenbeleid niet goed uit de verf komt. Om meer samenhang te realiseren in de sociale pijler zou het niet meer gezien moeten worden als een pijler met dezelfde structuur als de economische en fysieke pijler, maar eerder als de sociale achterstandsdimensie van de andere twee pijlers.¹⁴⁸ Afstemmen van de sociale pijler op stedelijke vernieuwing (fysieke pijler) en gesubsidieerde arbeid (economische pijler) acht het SCP zodoende noodzakelijk.

Ook de heer **Tuijnman** stelt in zijn gesprek met de Commissie dat de integratie van fysiek en sociaal beleid (nog steeds) niet goed is ontwikkeld:

¹⁴⁸ «De stedelijke vernieuwing is vanwege zijn omvang en het groter wordend toekomstig belang te beschouwen als het dragend project van deze fysieke pijler. Bij de beschouwing over het grotestedenbeleid in hoofdstuk 7 van deze publicatie is gebleken, dat de «sociale pijler» van dat beleid een dergelijk dragend project ontbeert.

In plaats daarvan bestaat de sociale pijler uit een grote reeks relatief kleine maatregelen, op het gebied van onderwijs, jeugd, sport, verslavingszorg, veiligheid en leefbaarheid. Met uitzondering van de gesubsidieerde arbeid, die in de pijler «economie en werk» is ondergebracht, lijkt de sociale pijler daarmee sterk op de sociale vernieuwing uit het begin van de jaren negentig. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat dezelfde klachten over de sociale vernieuwing in sterke mate zijn terug te vinden in de kritiek op de sociale pijler. Steden verwijten de rijksoverheid dat slechts tamelijk willekeurige delen van beleids-terreinen in het grotestedenbeleid zijn ondergebracht, terwijl bovendien de departementale bemoeizucht binnen het grotestedenbeleid erg groot blijft, vooral als het gaat om de verantwoording van de resultaten. Departementen verwijten op hun beurt de steden een gebrek aan innovatie en te veel onderlinge kopieerzucht.» (SCP, 2001, p. 168).

«Ik doel op regie van het Rijk en de gemeenten voor met name de integratie van sociaal en fysiek beleid. Dat is namelijk nog steeds niet goed ontwikkeld. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is wonderschoon geformuleerd hoe het fysiek met een etnisch diverse bevolking zou moeten, maar in de praktijk komt daarvan niets terecht. Dat geldt ook voor de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en zelfs tot en met de tweede toe. Het is steeds aangegeven, maar nooit daadwerkelijk opgepakt.»

De heer **Knol** (voormalig wethouder van de gemeente Deventer (1994–2002)) mist vooral de continuïteit in het grotestedenbeleid:

«Het GSB is vier jaar lang een sterk projectmatig beleid geweest. Daarna volgde een meer programmatische benadering. Als je bepaalde dingen wilt opzetten, moet je maar afwachten hoe het na bijvoorbeeld vier jaar weer verder gaat. Het is als gevolg daarvan heel ingewikkeld om voor voldoende continuïteit te zorgen.»

Uit de Tussenstand grotestedenbeleid (2002) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt een voorzichtige verbetering in de sociale pijler van het grotestedenbeleid: «In de afgelopen GSB-periode is de neergang van de «slechte» buurten en wijken in ieder geval tot stilstand gebracht en zijn verbeteringen aan te wijzen. De achterstand was groot en moet nog verder worden teruggebracht. Ook zijn bewoners minder snel geneigd te verhuizen, zo laten de cijfers zien. Bovendien is de langdurige werkloosheid in deze wijken sneller afgenomen dan het stedelijk gemiddelde. Dat heeft er toe bijgedragen dat ook de inkomensstructuur op wijkniveau verbetert. Duidelijk is dat als de overheid meer aandacht besteedt aan een wijk of buurt de maatschappelijk participatie van bewoners in stijgt. Steden en wijken gebruiken inmiddels uiteenlopende methoden om de participatie van bewoners te bevorderen.» (p. 17).

Wat betreft de evaluatie van herstructurering «zullen de effecten de komende jaren in beeld gebracht worden met behulp van de (inhoudelijke) monitor stedelijke vernieuwing». De monitor is gebaseerd op Woningbehoefteonderzoeken en CBS-statistieken, en zal zowel de fysieke en sociaal-economische ontwikkeling in wijken, als de beleving en tevredenheid van de betrokken bewoners over hun woon- en leefmilieu volgen.

6.5.4 Samenvatting op hoofdlijnen

Over de jaren 2000–2003 kan gesteld worden dat de doelstelling van keuzevrijheid uit de nota *Mensen, Wensen, Wonen* steeds minder praktische betekenis zal hebben voor mensen in een ongunstige sociaal-economische positie (onder wie leden van etnische minderheden). De stijging van huren (mede door herstructurering en het aangekondigde «ruimere» huurbeleid van minister Dekker) en de verlaging van de individuele huursubsidie, zullen het aanbod van betaalbare woningen verder doen verkleinen. Dit zou verdere concentratie in de hand kunnen werken.¹⁴⁹

Verder blijkt het sociaal beleid gericht op achterstandswijken nog steeds onvoldoende van de grond te komen, mede door het ontbreken van samenhang met de fysieke pijler. De door Van Gent c.s.¹⁵⁰ voorgestelde matching van kapitaalkrachtige en minder kapitaalkrachtige woningcorporaties en de beoogde versnelling van herstructurering zouden positieve gevolgen kunnen hebben voor achterstandswijken. Inmiddels heeft minister Verdonk de nota *Integratie in wijken en buurten*

¹⁴⁹ De heer Tazelaar merkte in dit verband op: «De discussies over de huursubsidie zijn van invloed op spreiding. Zodra op de huursubsidie bezuinigd wordt, ontstaat vanzelf weer een segregierend effect».

¹⁵⁰ Deze motie is, met uitzondering van de VVD, Kamerbreed aangenomen.

aangekondigd, waarin beleidsvoorstellen zullen worden gedaan gericht op het tegengaan van de negatieve effecten van concentratie en segregatie. De nota zal eind december 2003 aan de Kamer worden aangeboden.

6.6 Capita selecta

6.6.1 Spreiding en het vergroten van keuzemogelijkheden

Zoals Van Praag (1990) stelt met betrekking tot de voornemens tot spreiding in Rotterdam begin jaren zeventig, kan spreiding op twee manieren opgevat worden. Zo kan spreiding gericht zijn op het voorkomen of het beperken van instroom in bepaalde wijken; dat kunnen concentratiewijken zijn, maar ook «witte» wijken. Spreiding kan echter ook gericht zijn op een meer gelijkmatige verdeling over de hele stad, waarbij in principe alle wijken toegankelijk zijn voor nieuwkomers. Spreiding leidt in de eerste variant tot een ontoegankelijker woningmarkt, terwijl in de tweede variant de keuzevrijheid van woningzoekenden juist vergroot wordt. De spanning die bestaat tussen beide interpretaties wordt signaleerd door de heer **Meijer** in zijn gesprek met de Commissie in Rotterdam:

De Commissie: «Rotterdam heeft een aardige geschiedenis op het punt van de spreiding. Kunt u aangeven wat de aanleiding is geweest voor de recente aandacht voor het spreidingsvraagstuk?»

De heer Meijer: Die is enigszins paradoxaal. Ik vertelde zo-even dat wij sinds het aanbodmodel zien dat de allochtone bewoners zich buitengewoon actief over de stad spreiden. In de wijken waar sinds die tijd ook allochtonen komen te wonen, zie je dat de autochtone bewoners in verhoogde mate hun stem uitbrengen op de leefbaarheidspartij. Diezelfde partij, Leefbaar Rotterdam, zie je vervolgens roepen om spreidingsbeleid; die partij is er de actiefste bevorderaar van. Het wordt vervolgens ingevoerd met het idee dat het dan beter gaat met de integratie. De aanleiding is in die zin wonderlijk dat als er een actieve, feitelijke spreiding optreedt over de stad, dit voor autochtonen aanleiding is om zenuwachtig te worden en op een partij te stemmen die kritisch is op allochtonen. Je moet dan eigenlijk zeggen dat die mensen misschien helemaal niet voor spreiding zijn, althans niet in de zin dat er allochtonen bij hen in de buurt komen wonen, terwijl dat feitelijk wel het gevolg is als je aan spreidingsbeleid doet. Dat vind ik het paradoxale aan de situatie die wij in Rotterdam hebben.»

De heer **Timmermans** (Voormalig wethouder, gemeente Tilburg (1982–1994)) licht de overwegingen toe die volgens hem een rol spelen in de keuze voor de ene of de andere variant van spreiding:

De Commissie: «Dan ga ik in op de volkshuisvesting. Is in dat opzicht gediscussieerd over spreiding? Zijn daarvoor maatregelen genomen?»

De heer Timmermans: Daar is wel degelijk over gesproken: enerzijds zou het verstandiger zijn als je spreidt, omdat je daarmee de problematiek wat kleiner maakt, anderzijds leg je nu de problemen bij een beperkt gedeelte van de bevolking, terwijl andere wijken buiten schot blijven.»

Een ander belangrijk aspect bij spreiding is de vraag of mensen gespreid moeten worden op basis van etnische of sociaal-economische kenmerken. Deze keuze hangt samen met de manier waarop men de problematiek van concentratiewijken definieert: gaat het om sociaal-economische achterstand of is de concentratie van etnische minderheden het probleem? Op deze vraag zal worden teruggekomen in paragraaf 6.6.2.

Uit de gesprekken van de Commissie blijkt dat er voorstanders en tegenstanders zijn van spreiding. Voorstanders van spreiding zien het vaak als de laatste mogelijkheid om wijken waar té veel problemen samenkomen te ontlasten.

De **Commissie**: «Zou u er voorstander van zijn weer over te gaan tot een type distributie waarbij je ook te maken krijgt met een vorm van spreiding over de stad? Ik zeg het nu heel voorzichtig.

Mevrouw **Brewster**: Absoluut.

De **Commissie**: Hoe zou dat er naar uw oordeel moeten uitzien en waarom bent u daarvoor?

Mevrouw **Brewster**: De Bijlmer is mijn werkgebied, daar zie ik een concentratie van gelijksoortige problemen. Omdat al die mensen in flats in die wijk zitten, zijn de problemen voor zowel de woningcorporatie als de overheid moeilijk te behappen. Daarbij komt dat ik vind dat je die mensen hiermee geen plezier doet, want kinderen groeien op in een situatie waarin iedereen in nagenoeg dezelfde, hopeloze toestand verkeert. Zij zien om zich heen niet dat het anders kan. Dat geldt zowel voor de kinderen als voor hun ouders.»

De heer **Van der Tak**: «Het is een concept waarin wij duidelijk willen maken dat wij er zijn voor de burgers die op dit moment in Rotterdam wonen, Rotterdammer zijn of willen worden. Dat is het uitgangspunt. Wij zien een te grote toestroom naar en instroom in de stad en die zullen wij toch moeten remmen willen wij onze investeringen op het terrein van de arbeidsmarkt, onderwijs, volkshuisvesting, enz. laten renderen. De mensen die nu in die wijken wonen, hebben daar ook recht op! Als je dat niet doet, zullen alle investeringen voor niets zijn geweest. Wij kiezen met andere woorden duidelijk voor de mensen die nu in Rotterdam wonen. Er moet een nieuw vestigingsbeleid komen met een mogelijke rem op de instroom.»

De **Commissie**: (...) «Ik kom nog even terug op die sociaal-economische achterstanden en eventuele spreiding. Heeft u het daarover ook op uw bureau of wordt daarover gesproken in uw kringen? Niet alleen over het probleem, maar ook over hoe wij dat kunnen oplossen?

De heer **Hijmering** (Korpschef Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond): Er wordt over gesproken. Er wordt niet gezegd dat je alle sociaal zwakkeren zou moeten verplaatsen, want daar zit de essentie niet. De essentie zit erin dat een aantal mensen het zo ontzettend weet te verpesten en die omgeving weet te beïnvloeden en daarmee dus zoveel jeugd meeneemt, dat die de verkeerde kant opgaat. Er zijn ook legio voorbeelden waarbij wij met nieuwkomers – of het nu Antillianen of wie dan ook waren – uitstekende dingen hebben kunnen doen. Maar er is een te hoge concentratie van kansarmen, en daar zie je dan toch vaak de relatie met eenoudergezinnen en andere problematiek. Dat zit te dicht en te veel op elkaar en dat is risicovoller dan de gemiddelde welgestelde buurt.»

In Rotterdam wordt de oplossing van problematiek in concentratiewijken niet alleen in de context van de stad gezien, maar als een zaak van de regio:

De heer **Tuijnman**: (...) «Op het gebied van de volkshuisvesting is Rotterdam volledig afhankelijk van de goede wil van de ommelanden. Ik verwacht daar niet veel van, zeker niet als de liberalisatie elk instrument wegneemt.»

Ook het huidige kabinet is, zo bleek onlangs uit de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden (2003) en recente antwoorden van de ministers van Vreemdelingenzaken en Integratie, van VROM, van Binnen-

landse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op de vragen van het lid Nawijn over het mogelijk stellen van een limiet aan de vestiging van allochtonen, voorstander van spreiding van «kansarme allochtone groepen» (zie ook paragraaf 6.5.2.)

Tegenstanders van spreiding noemen vaak twee redenen ter onderbouwing van hun standpunt. Ten eerste vormt de beperking van de keuzevrijheid een principieel bezwaar. Ten tweede wordt vaak aangegeven dat spreiding praktisch niet haalbaar is, gegeven de beperkingen in de woningvoorraad. Zo stelt de heer **Simons** (Voormalig wethouder gemeente Rotterdam (1994–2001)):

«Op principieel niveau staat dat [spreiding] op zeer gespannen voet met eigen voorkeuren van burgers. In Nederland hechten wij zeer aan die libertaire traditie: wij mogen zelf bepalen waar wij wonen. Dat is het eerste bezwaar. Het tweede bezwaar is dat, als wij al over dat principiële bezwaar zouden heenstappen, het praktisch vormgeven van een dergelijk beleid bijzonder complex is.»

De heer **Timmermans** geeft aan waarom spreiding in de praktijk lastig is te realiseren:

«De eindconclusie was, voorzover ik weet, dat wij nooit het besluit hebben genomen om verplicht te spreiden.»

De **Commissie**: *Weet u nog waarom dat besluit nooit is genomen?*

De heer **Timmermans**: *Het aanbod van huizen speelde ook een grote rol. Ik vertelde al dat in Tilburg-Noord wat grotere etagewoningen had. Een bepaald gedeelte van Tilburg-West had huizen uit het eind van de jaren zestig, waarvan de huur laag was. Die huizen waren daardoor zeer aantrekkelijk.»*

Desalniettemin wordt meestal niet getwijfeld aan het oplossend vermogen van een gelijkmatige(r) verdeling van bevolkingsgroepen over wijken. Zo hebben veel tegenstanders van (gedwongen) spreiding uiteindelijk wél spreiding voor ogen als eindresultaat van beleid. Zij kiezen echter voor andere beleidsinstrumenten. Het meest genoemde alternatief voor spreiding is gedifferentieerd bouwen. Hierbij wordt wel erkend dat differentiatie van de woningvoorraad pas op lange(re) termijn effect sorteert.

De heer **Dunnewijk** (Stichting Wonen Breburg, Tilburg): *«Ik ben mordicus tegen een spreidingsbeleid. Ik geloof daar niet in. Ik geloof in keuzevrijheid. Dat vind ik een grote kwaliteit van dit land en daar moeten wij zuinig op zijn. Ik geloof wel in een differentiatie van het aanbod. Als u dat spreiding wilt noemen, vind ik het uitstekend, maar ik geloof er niet in – wij zullen er ook niet aan meewerken – om voor mensen omwille van de stand van de voortanden, de religie of de huidskleur bepaalde complexen wel open te stellen en andere niet. Ik vind dat symptoombestrijding.»*

De heer **Mevis** (Wethouder gemeente Tilburg): *«Wij hebben in ieder geval vastgesteld dat wij niet voelen voor een gedwongen toewijzing van woningen of een gedwongen spreiding. (...) wij in alle woningbouwprojecten minstens een bepaald percentage bestemmen voor sociale woningbouw, zodat in alle stadsdelen gaandeweg een differentiatie ontstaat van woonmilieus en dus ook van mogelijkheden om daar mensen van allerlei gezindte en afkomst te laten wonen. Vervolgens kom je aan het punt dat er nu een vrij ongelijk verdeelde woningvoorraad is met relatief veel goedkope sociale woningen, bijvoorbeeld in Tilburg Noord, maar ook in Tilburg Zuid en de oude binnenstad. Een aantal wijken wordt sowieso geconfronteerd met herstructurering. De oude woningvoorraad wordt voor een deel gesloopt en in de plaats daarvan komt nieuwbouw. Daarbij wordt er*

vaak naar gestreefd om net een stapje boven het niveau van sociale huur te gaan zitten zodat mensen in principe een soort wooncarrière kunnen maken in de eigen wijk. Dit leidt vaak tot differentiatie van het woningaanbod. Dit alles werkt wel, maar alleen op de heel lange termijn.» (...)

Ook bij gedifferentieerd bouwen komt het onderscheid tussen sociaal-economische en etnische concentratie (weer) naar voren. Moet gedifferentieerd bouwen leiden tot etnisch gemengde wijken of moet er juist diversiteit zijn in sociaal-economische groepen? Volgens de heer **Meijer** moet het laatste het geval zijn:

«Die discussie (de discussie over spreiding, red.) hebben wij in de raad bij herhaling gevoerd en deze heeft ook wel uitkomsten gehad, in de zin dat wij in het woningbouwprogramma een wending hebben gemaakt – overigens onder protest van de SP die juist vóór spreiding was – naar het bouwen van meer dure woningen of koopwoningen in de stadsvernieuwingswijken en van goedkopere woningen in de duurdere wijken. Dat was een breed gedragen doel. Het feitelijke effect daarvan is niet zozeer dat er weer autochtonen terugkomen in de oude wijken, maar wel dat de middenklasse die in die wijken ontstaat – dat is meestal de allochtone middenklasse – aan de wijk gebonden wordt, wat naar mijn idee ook het actuele doel van zo'n beleid zou moeten zijn.»

Hoewel het belang van gedifferentieerd bouwen voor het tegengaan en/of voorkomen van concentratie (of dat nu etnische of sociaal-economische concentratie is) zodoende wel erkend wordt, lijkt gedifferentieerd bouwen in de bouw van *nieuwe* woningen, zoals in Vinexwijken, niet veel aandacht te krijgen. Dit blijkt ook uit onderzoek van RIGO (2000), al zijn er verschillen tussen Vinexlocaties.

De **Commissie**: *«U zegt dat etnisch en sociaal-economisch zwak helaas vaak samengaan. Vindt u dat er in nieuwbouwwijken, bijvoorbeeld Vinexlocaties, voldoende aandacht wordt besteed aan diversiteit? Ik doel dan ook op inkomens en soorten woningen.»*

Mevrouw **Brewster**: *«Ik heb de indruk dat dit niet op de eerste plaats komt. Naar mijn idee gaat het op dit moment vooral om de vragen hoe wij het project financieel rond krijgen, hoe wij tot een goede gronddeal met de gemeente kunnen komen, of er straks wel sprake is van mooie architectuur in de wijk en of het een aansprekende wijk is waarmee wij voor de dag kunnen komen.»*

Ook de heer **Tuijnman** stelt met betrekking tot Vinexwijken:

«Ik ben niet gerust over de Vinex-ontwikkeling, omdat daar te veel mensen van dezelfde soort komen. Zij hebben bijvoorbeeld dezelfde leeftijd en krijgen op dezelfde momenten kinderen. Ik vraag mij dan ook af of het mogelijk is, daar gelukkige sociale structuren te ontwikkelen.»

6.6.2 Concentratiewijken

Concentratiewijken of achterstandswijken?

Wat betreft concentratiewijken is vaak onduidelijk of wordt bedoeld op concentratie van sociaal-economische of maatschappelijke achterstanden of op concentratie van leden van etnische minderheden. Vaak worden echter beide vormen van concentratie bedoeld.

De heer **Tazelaar**: *«De rode draad was dat de meeste allochtonen, zeker in de begintijd, een ontzettend laag inkomensniveau hadden. De betaalbare woningvoorraad is nu eenmaal niet verspreid over de gemeente. Meestal zijn die gevestigd in een paar wijken*

en buurten. Die wijken stonden vroeger al bekend als achterstandswijken; de kleur veranderde maar het bleven achterstandswijken.»

Tijdens de gesprekken met de Commissie legden veel genodigden echter de nadruk op het sociaal-economische aspect.

De heer **Kools** (openbare hoorzitting Tilburg): *«Nogmaals, het heeft niets met allochtoon en autochtoon te maken, het is een klassenprobleem. Als mensen de hele dag niets te doen hebben, ontstaan er problemen. Als er in een wijk ook mensen zijn die 's morgens om half acht naar hun werk moeten en de problemen die wij allemaal hebben om alles goed te regelen, goed de baas kunnen, dan heeft dat effect in zo'n buurt, dan is er een voorbeeldfunctie.»*

De **Commissie**: *«Waarom gingen die mensen in bepaalde wijken wonen? Had dat ook te maken met hun inkomenspositie?»*

De heer **Knol**: *«Dat had puur te maken met sociaal-economische factoren, inkomen, de aanwezigheid van goedkope huurwoningen enz. (...) Dergelijke wijken komen in alle steden voor. Waar er veel concentraties zijn van goedkope woningen, ontstaan er sowieso concentraties van achterstandsproblemen. Het zijn niet voor niets de herstructureringswijken van dit moment; het waren de stadsvernieuwingswijken van destijds.»*

Mevrouw **Brewster**: *«De instroom in de Bijlmermeer – die vindt op dit moment vrijwel uitsluitend plaats in het gebied waar nog niets is gebeurd, want in het verbeterde gebied plaatsen wij onze herhuisvestingskandidaten – bestaat vrijwel uitsluitend uit allochtonen. Dat vertelt mij dat de Bijlmermeer een markt is voor kansarmen. Dat geldt in het bijzonder voor het onverbeterde gebied. Ik vermoed dat mensen daar terechtkomen omdat zij de middelen niet hebben en/of de weg niet kennen.(...) . Ik denk dat de keuze voor een onverbeterde flat in de Bijlmermeer nog steeds geen keuze is.»*

Mevrouw **Scholte** (openbare hoorzitting Tilburg): *«Sociale problemen, woonproblemen, opvoedingsproblemen, problemen op en rondom scholen en financiële problemen. Het is heel complex en in veel gevallen hangt het een met het ander samen. Iemand met een laag inkomen woont meestal in een buurt met veel mensen met een laag inkomen. Zij kunnen moeilijk rondkomen, het is een spiraal waar zij niet meer uit komen.»*

Toch komt bij de leefbaarheid in concentratiewijken het aspect etniciteit wel degelijk aan de orde. In de volgende subparagraaf wordt dieper ingegaan op de leefbaarheid in concentratiewijken en de verhouding tussen allochtone en autochtone bewoners door de jaren heen.

Leefbaarheid van concentratiewijken en de verhouding tussen allochtone en autochtone bewoners.

Uit de gesprekken met de Commissie in de gemeenten komt geen eenduidig beeld naar voren van de verhouding tussen allochtone en autochtone bewoners en de leefbaarheid in de oude wijken van de steden. Hoewel overlast van leden van etnische minderheden in enkele gesprekken wel genoemd wordt, blijken de meeste problemen in oude wijken breder te zijn en ook te maken te hebben met algehele achteruitgang van wijken, die zich uit in toenemende anonimiteit en onveiligheid.

Ter illustratie:

Mevrouw **Philips** (Bewonersorganisatie Zuidwijk, Rotterdam): *«Er is weinig arbeid. Er is veel werkloosheid in Zuidwijk. De wijk zelf levert alleen emplooi aan middenstand. Dat is ook de ene keer wat meer dan de andere. In de winkels die leegkomen, komen uitzendbureaus of belwinkels, en er is leegstand. Ik vind zelf dat de veiligheid achteruit is gegaan. Dat is niet alleen een gevoel, dat is de beleving van de mensen. Mensen worden beroofd.»*

(...) Ik woon op het moment zelf in de Burg, een herstructureringsgebied. Daar wordt gewoon geschoten. Het zal mij een zorg zijn waar dat vandaan komt, maar ik hoor het wel, gewoon overdag.»

De heer **Barendregt** (Bewonersorganisatie Carnisse Rotterdam) over zijn wijk Carnisse: *«Het is een combinatie van een aantal factoren. (...) De koopkracht van de bewoners wordt wat minder, want de mensen die een wooncarrière willen, gaan naar elders. Carnisselanden is vandaag de dag erg gewild bij de bewoners van Carnisse, als zij het kunnen betalen. Daar komt een ander type bewoners voor terug. Dikwijls zijn het allochtonen, maar ook Nederlanders die aan de onderkant van de maatschappelijke ladder zitten. Zij kunnen niet veel besteden. Het heeft ook te maken met de veiligheid. Ik heb het idee dat de bewoners gevoelsmatig vinden dat het wat onveiliger wordt.»*

De heer **Hijmering**: *«Ik denk niet zozeer dat wij last hebben van nieuwkomers, maar van verkeerde nieuwkomers. De hele opbouw van deze wijk heeft alles in zich om een verkeerde omgeving te worden. Er zijn grote concentraties van kortverblijvenden, je verliest de sociale samenhang. Er is een groot aanbod van woningen met heel lage huren. Naar elke wijk die dat in zich heeft, zie je als naar een soort putje de verkeerde mensen stromen. Als je dat niet tegengaat en als je daaraan niet op tijd een halt toeroept, is de rest een soort kritische massa die zich dan vormt. Als je daar overheen komt, is de rest heel lastig terug te brengen. Er zijn legio voorbeelden van een andere omgeving, waarbij je dat zich ziet ontwikkelen. Op het moment dat er weer kaalslag wordt gepleegd, je daar een gevarieerd woningaanbod biedt en onder andere daardoor een wat gemêleerder omgeving ontstaat, zie je dat de beïnvloeding van elkaar ook weer anders wordt. (...) In Pendrecht zie je bijvoorbeeld grote aantallen eenoudergezinnen, lage sociale klassen, heel veel uitkeringsgerechtigden. Ook zie je een sterke opkomst van overbewoning, waarbij dus niet de reguliere bewoners er zijn, maar allerlei andere mensen onderhuur plegen. Er is anonimiteit, mensen kennen elkaar niet meer.»*

Mevrouw **Bühler** beaamt dit: *«Wij moeten veel meer oppassen. Sociale controle is veel doelmatiger dan alle andere dingen, zoals de politie. (...) Onwetendheid is een groot probleem. Communicatie is een groot probleem. Anonimiteit is een groot probleem. Dit zijn problemen die met elkaar samengaan. Daardoor worden de mensen onverschillig.»*

Mevrouw **De Agua Rosada** (Bewoonster Pendrecht, Rotterdam): *«Het probleem is dat je, toen ik 1982 in Nederland kwam wonen, de buitenlanders kon tellen – in mijn straat was ik de enige Antilliaanse – terwijl je nu de Nederlanders kunt tellen. Ik vind dat Pendrecht de afgelopen twintig jaar heel sterk is achteruitgegaan, door criminelen en door van alles een beetje. Ik zie dat het nu onveilig voor de kinderen is geworden. Ik weet niet wat ik allemaal moet proberen te doen, want soms ben ik zelf bang om iets te zeggen, want het wordt gewoon verkeerd begrepen. Daardoor ben ik zelf bedreigd door mensen uit mijn eigen cultuur.»*

In sommige wijken wordt ook wel geconstateerd dat de verschillende bevolkingsgroepen langs elkaar heen leven.

De heer **Polhuis**: *«Wat ik zie in de wijk, is dat de bevolkingsgroepen elk hun eigen eiland kiezen. Je weet wel van elkaar dat je er bent, maar je leeft op een zodanige wijze dat je ook de onderlinge contacten tot een minimum beperkt. Je ziet dat terug in de bouw, voor de ouder wordende Nederlandse bevolkingsgroep, van grote 55-plus flats die goed beveiligd zijn, waarin je niet zomaar kan binnenkomen. Daar leef je als het ware binnen je eigen wereld. Daarnaast zijn er delen van de wijk waarin overwegend een migrantenpopulatie woont. Daar hoef je op een bepaald moment niet meer te komen, dus je ontmoet elkaar niet meer. Je weet het wel, maar je ontmoet elkaar niet meer.»*

Mevrouw **Philips**: *«Ik denk dat de nieuwe bewoners de aansluiting bij de autochtone bewoners niet vinden. Het blijft bij «hallo» en «gedag», en als er iets is, zoeken zij hun eigen mensen op. Dat is één van de redenen. Je hebt die feeling niet met die mensen. Ik*

heb een jonge Turkse buurvrouw. Dat is een schat van een gezin. Zij veegt haar eigen stukje bordes en de rest van de trap doet zij niet, want dat hoort er niet bij. Daar lopen wij allemaal over, dus dat maakt zij niet schoon. Zij zoeken zo sterk hun eigen mensen op, dat dat heel moeilijk is. Die vrouw is 23 jaar. Zij spreekt perfect Nederlands, maar met haar kinderen spreekt zij Turks. De kinderen gaan nog niet naar de kleuterschool en verstaan wij niet. En heel veel vrouwen, en trouwens ook heel veel mannen, spreken de taal slecht.»

Mevrouw **Ates**: (...) «Turken houden met Turken contact, omdat ze moeilijk met Nederlanders contact hebben. Toen ik er kwam wonen, heb ik een paar keer Nederlandse bureaus uitgenodigd voor een kopje koffie, maar daarop is niet gereageerd. Als mijn kinderen buiten speelden, zei men tegen de kinderen dat ze niet met onze kinderen mochten spelen. Dan zeiden ze: het zijn vieze Turken.»

Mevrouw **Pigmans**: «Ik herken dat onze allochtone bewoners het wel goed vinden als zij de deur achter zich dichttrekken. Hun eigen omgeving, hun huis, is belangrijk. Verder hoeven zij eigenlijk niet. Maar wij vinden dat het beneden en buiten ook netjes moet zijn. Je mag bijvoorbeeld niets naar beneden gooien. Bij ons complex kwam een paar weken geleden een hele salontafel naar beneden van zes hoog, met een tegelblad erop. Je zal er maar net onder staan. Dat is een bepaalde mentaliteit. Er is wel werk van gemaakt, maar dat heeft niet veel geholpen, want daags daarna gooide dezelfde man aan de achterkant een stoel naar beneden.»

en daarbij kunnen de reacties soms heftig zijn:

Mevrouw **Bock** (Stichting De Wijk is van ons Allemaal, Amsterdam): «Als ik door de wijk loop en de mensen vraag wat zij van de leefbaarheid vinden en of groepen er met elkaar of juist naast elkaar leven, wordt vaak gereageerd met «mevrouw, waar heeft u het eigenlijk over? De sfeer is zwaar kut in deze wijk, en dat is allemaal begonnen sinds de komst van de allochtonen. Waar schotels hangen, hoef je niet eens aan te bellen.»

De heer **Meijer** ziet wat dat betreft in Rotterdam twee bewegingen tegelijk: van straten met «autochtonen die het allemaal niet meer kunnen plaatsen» naar Opzoomerstraten waar de integratie hartstikke goed gaat:

«Dat zie je bijvoorbeeld met de Opzoomerbeweging: 1200 straten in Rotterdam, veelal gemengde straten, waar in de praktijk wel degelijk integratie wordt bewerkstelligd, doordat men het ook met elkaar leert te doen. Die 1200 straten staan tegenover een X-aantal straten waar het niet gebeurt en waar bewoners zeggen: ik doe daar niet aan mee, want ik ga niet in die club of ik ga niet tussen al die mensen zitten. Zij kunnen ondertussen met hun familie van alles en nog wat bedenken en vinden.»

Waarom het dan in bepaalde straten wél goed gaat en in andere straten minder goed is moeilijk te verklaren. De heer **El Wakidi** (Regiomanager bij Steunfunctie multiculturele ontwikkeling Palet, Tilburg) geeft verschillende verklaringen:

«Ik denk dat als er van beide kanten de bereidheid is om te communiceren, de communicatie er over het algemeen wel is. Maar ik kan mij voorstellen dat als er in een buurt al in een eerder stadium spanning is ontstaan, de neiging tot communicatie er niet is. Het kan te maken hebben met het feit dat er waarschijnlijk te veel allochtonen in een wijk woonachtig zijn. Ook kan een verschil in culturele waarden en normen een rol spelen. Het kan ook zijn dat de taal een belemmering is en het kan zijn dat er iets in het verleden is ontstaan, waardoor mensen te veel van elkaar zijn verwijderd. Veel allochtonen hechten

wel waarde aan contacten met hun autochtone medebewoners, maar soms moet er een brug tussen beiden komen.»

De heer El Wakidi geeft hierbij aan dat nieuwkomers soms simpelweg de gedragscodes in een wijk (nog) niet kennen:

«De oorspronkelijke bewoners verwachten meteen dat je gewoon doet, net als iedereen, en dan word je wel getolereerd. Maar van dat «gewoon doen» weet niemand eigenlijk wat dat precies inhoudt. Vooral als je net uit Somalië komt of uit de Antillen, is het moeilijk om dat meteen door te hebben.»

Daarom benadrukt de heer **Meijer** ook dat het belangrijk is onderscheid te maken tussen weerstand tegen allochtonen doordat zij overlast veroorzaken of weerstand tegen allochtonen vanwege hun etniciteit.

De **Commissie**: *«Moeten wij onderscheid maken tussen weerstand tegen allochtonen en weerstand tegen overlast?»*

De heer **Meijer**: *Ik zou daar graag onderscheid in maken. Als wij de zaak hygiënisch willen houden, moeten wij dat zeker doen. Misschien mag ik een vergelijking maken. In Pendrecht, tot voor kort een ongehoord sociaal homogeen wijk, komen Antilliaanse gezinnen te wonen. Een aantal daarvan weet zich absoluut niet te gedragen. Zij zitten 's avonds op straat met een gettoblaster en zitten daar te zuipen en hard te schreeuwen enz. Als dat in Pendrecht gebeurt, zeggen de brave autochtonen die daar wonen: goh, die Antillianen zouden zich eens moeten gedragen óf zij zouden moeten oprotten. Er wordt begonnen met: zij zouden zich moeten gedragen. Dan is er niemand die ingrijpt. Maar als zij zich na drie weken of na een paar maanden nog niet gedragen, is het: die Antillianen zouden moeten oprotten. Zo'n proces speelt zich dan af. Gebeurt hetzelfde in het Oude Westen en gaan daar Antillianen op straat zitten met een gettoblaster en zitten te zuipen en hard te schreeuwen enz., dan komt er gewoon iemand naar buiten en die zegt: hallo, dat is hier afgelopen of je krijgt met ons te doen! Dan ontstaat daar niet een sfeer van: die Antillianen Er wonen daar namelijk al heel veel Antillianen die helemaal niet op straat zitten met een gettoblaster en daar pils zitten te drinken. Daar is de perceptie al anders en wordt niet op die manier gegeneraliseerd. Het heeft dus wel zin – het is zelfs noodzakelijk – om dat consequent uit elkaar te houden. (...) Kijk, als mensen beginnen met de een of andere algemene uitlating over allochtonen, moet je het daarmee niet laten ophouden door te zeggen: dat gaan wij hier niet doen, want dat is discriminatie! Dan ga je eerst eens door om te achterhalen wat de feitelijke grief is en dan kom je heel vaak tot dingen die wel degelijk oplosbaar zijn.»*

Ook in het verleden lijken slechte verhoudingen tussen autochtone en allochtone wijkbewoners eerder veroorzaakt te zijn door overlast en de algehele achteruitgang van wijken, dan door weerstand tegen allochtonen op zich. Zo stelt de heer Haitink dat de omgeving overwegend positief reageerde op de komst van de gastarbeiders (ze werden niet allemaal op één locatie gehuisvest, maar gespreid over de regio). De heer Polhuis en de heer Simons constateren dat er in de jaren zeventig in Rotterdam wel spanningen ontstonden, omdat de oude wijken door de komst van de gastarbeiders zwaar belast werden. Van grote rassenrellen is echter nooit sprake geweest.

De **Commissie**: *«Reageerde de omgeving positief?» [op de komst van gastarbeiders]*

De heer **Haitink**: *«Ik denk dat dit in overwegend positieve zin gebeurde. Er werd niet naar gestreefd om de permanente huisvesting op één lokatie te laten plaatsvinden, maar*

gespreid over de regio. Plaatsen als Alkmaar, Heerhugowaard en Heemskerk maakten een grote expansie door. De werknemers kregen daar een woning.»

De heer **Polhuis**: «Ik ben in 1983 in Rotterdam komen werken. Dit zag je in de jaren tachtig al aankomen. Wat je zag gebeuren, was dat er voor het eerst een geweldige spanning ontstond bij de Nederlandse bewoners in de wijk Crooswijk. Crooswijk was van oorsprong een wijk waar de meerderheid van de mensen links stemde, PvdA stemde. De bewoners kwamen met hun klachten, vooral over de spanning die het opleverde. Zij wisten over het algemeen vrij zuiver: «het ligt niet aan mijn Turkse of Marokkaanse buurman, want ook die is maar een slachtoffer, maar wij zitten wel met de problemen, dus help ons». Zij hebben eigenlijk heel lang gehoord «dit zijn medearbeiders, gij zult niet racistisch zijn». Ik chargeer het nu een beetje, maar op dat moment zag je dit naar mijn gevoel ontstaan, ook in de wijken.»

De heer **Simons**: (...) «Eind zeventiger jaren. Het toenmalige bestuur heeft verrassend goed gezien dat er in die wijken spanning ontstond. (...) Ik realiseerde mij wel dat wij enorm veel vroegen van Rotterdammers in oude wijken in termen van verdraagzaamheid en coöperatie. Ik heb zelf nooit onderschat wat het verkleuren van die wijken in de zeventiger en tachtiger jaren betekende. Dat gold niet voor Hillegersberg en Kralingen, maar voor de wijken die om een aantal redenen toch al zwaar waren belast.»

De heer **Meijer**: «Nu ja, sinds ik hier woon – ik woon sinds 1975 in de stad en ik werk hier ook sinds die tijd – heb ik al twee of drie keer horen voorspellen dat wij hier op grote rassenrellen afgingen. Als ik echter naar de televisie kijk, is het enige dat men te dien aanzien kan vertonen: de beelden uit 1971 van de Afrikaanderwijk. Sindsdien – daar is een hele generatie overheen gegaan – zijn er geen rassenrellen geweest en is er ook niets ontploft. Ik ben daardoor wel nuchter geworden, voor zover ik het al niet was. Dat soort apocalyptische voorstellingen hoef ik niet meer te horen, want ik vind het een beetje gelul. Dat wil niet zeggen dat op sommige plekken in de stad het hier en daar niet kritisch kan worden. Die buurten kan ik ook wel aanwijzen. Als betrokkenen verantwoordelijkheden laten liggen – als de woningcorporatie dingen laat liggen, als een school het niet meer ziet, als de politie wegstapt – kun je best gelazer krijgen. Dat is niet zo moeilijk, want hier en daar broeit natuurlijk wel wat. Dat zijn echter geen dingen die onvermijdelijk en als vanzelf leiden tot de grote kladderadatsch. Daar geloof ik helemaal niet in.»

¹⁵¹ In zijn voorgesprek met de Commissie illustreert de heer Tazelaar dit met een voorbeeld:

«In 1993, 1994 was Brokx inmiddels burgemeester van Tilburg en vond het beruchte Veestraatincident plaats, waarbij een Antilliaan in de Veestraat kwam wonen. De buurt kwam in opstand; ramen werden ingegooid. Brokx was op dat moment blijkbaar zijn circulaire nog niet vergeten. Hij is de wijk ingegaan en heeft gezegd: ik wil met jullie over alle ongenoegens praten, maar dat Antilliaanse gezin komt gewoon hier wonen. Behalve uiteraard als dat gezin dit zelf niet meer zou willen. Brokx zei verder: in dat geval komt de volgende op de lijst in aanmerking en het maakt niet uit of het een Antilliaan, Surinamer, Molukker, Marokkaan of Nederlander is. Vervolgens bleek er in de buurt veel onvrede te zijn over rotzooi die niet werd weggehaald, sloopauto's en caravans van buitenlanders. Achteraf bleken dit overigens caravans van autochtonen te zijn. Brokx kreeg zo een hele rits aan klachten over de onleefbaarheid van de wijk, die hij heeft besproken met de gemeentelijke diensten. De Veestraat is vervolgens opgeknapt.»

Voor de slechte omstandigheden in de oude wijken konden resulteren in spanningen tussen allochtonen en autochtonen:

De heer **Tazelaar**: «In de loop van de tijd werd het de overheid wel duidelijk dat er steeds meer spanningen in de wijk voorkwamen. Die spanningen hadden soms in het geheel niet te maken met ras en etniciteit, maar liepen daar soms wel op uit. Burenruzies waren vaak niet op de afkomst van iemand gericht, maar uiteindelijk konden de ruzies zo uit de hand lopen dat deze gericht werden op etniciteit, ras of afkomst¹⁵¹».

De heer **Polhuis**: «Ik kan het alleen maar zien vanuit de wijk die ik gekend heb en ken, Crooswijk. Daar ontstond in de jaren zeventig en tachtig geen solidariteit, om de eenvoudige reden dat Crooswijk toen voor het eerst in de situatie terecht kwam dat de autochtone bewoners het gevoel hadden: «nu zijn wij aan de beurt. De wederopbouw is voorbij, wij gaan nu onze buurt aanpakken». Met andere woorden: er komt nieuwe huisvesting, ook voor ons. «Bouwen voor de buurt» was toen de slogan. Op hetzelfde moment – dat heeft natuurlijk niemand voorzien – kwamen in die buurten ook heel grote groepen Marokkanen en Turken, die op dat moment voor een deel de huizen die leegstonden om te worden gesloopt, gingen bevolken. Er ontstond op dat moment een geweldige spanning, ook in de buurt, omdat er precies toen men verwachtte «er gaat nu voor ons gebouwd worden» concurrenten in de buurt kwamen die zeiden «wij willen helemaal die buurten niet slopen, want wij wonen hier». Dus er was in de woonsituatie geen sprake van een gemeenschappelijk belang.»

Verder lijkt het erop dat ook de snelle instroom van immigranten in wijken gevolgen heeft gehad voor de sociale verhoudingen in wijken:

De heer **Polhuis** «In Pendrecht is het aandeel aan immigranten in tien tot vijftien jaar van krap 1 of 2 procent tot boven de 50 procent gegaan. In een heel hoog tempo is de wijk veranderd. Er is een langdurige poging geweest om dat op een fatsoenlijke wijze met elkaar op te vangen. Je ziet de laatste jaren dat bij de Nederlandse bewoners in feite de rek eruit is. Dat komt voor een deel doordat zij ouder worden.» (...)

De heer **Meijer**: «Daar [in de zuidelijke tuinsteden Pendrecht, Zuidwijk, Lombardijen, Jsselmonde en Hoogvliet] stelden wij vast dat de autochtone bevolking door die toen vrij snel optredende verandering in de bevolkingssamenstelling zenuwachtig begon te worden. Dat uitte zich ook in het stemgedrag.»

Verbeteren leefbaarheid: Wijkaanpak

Aan het verbeteren van de leefbaarheid in achterstands en/of concentratiewijken kunnen gemeenten, deelgemeenten, corporaties en bewoners zélf ieder op verschillende wijzen bijdragen. In de gesprekken van de Commissie in de steden wordt veelvuldig ingegaan op de samenwerking (of de afwezigheid van samenwerking) tussen deze verschillende actoren en de verantwoordelijkheden die (deel)gemeenten, corporaties en bewoners hebben voor hun wijk.

De heer **Voets** (Directeur Stichting de Wijk is van ons Allemaal) concludeert wat dit betreft dat er in veel gemeenten precies op dit punt sprake is van een gat in de dienstverlening:

«Het gat zit vooral in het mobiliseren van het zelforganiserend vermogen van de burgers door de stad, door het bestuur en de instellingen. In het bestuur, de politiek en de gesubsidieerde instellingen bestaat sterk de neiging om het voor bewoners in te vullen.»

Problemen die door bewoners worden gesignaleerd ten aanzien van de gemeentelijke dienstverlening zijn onder andere dat de continuïteit van activiteiten ontbreekt, of dat inspraak niet goed van de grond komt. Zo stelt mevrouw **Philips** over haar wijk Zuidwijk in Rotterdam:

«Er is tweeënhalf jaar geleden al een wijkintegratieplan opgezet. Wij hebben daar cursussen voor gevolgd en nascholing gehad. Er is een aanbeveling naar de deelgemeente gegaan en wij hebben er nooit meer iets van gehoord. Dan is er een hoop geld uitgegeven aan zo'n cursus, er wordt een vervolgtraject uitgestippeld en je hoort nooit meer iets.»

Over inspraak stelt mevrouw **Wehrle** (Bewonersorganisatie De Bron, Amsterdam Zuid-Oost) dat zowel bij het stadsdeel als bij de woningcorporatie:

«Er wordt veel gesproken over participatie, maar je krijgt als bewoner heel sterk het gevoel dat je pas mag participeren als alles rond is.»

De laatste tijd lijkt er echter enige verbetering te komen:

«Het stadsdeelbestuur is nu wel druk bezig met wijkbeheerplannen, jaarplannen en dergelijke. Er vindt dus wel een omslag in het denken plaats, maar voor bewoners die al

lange tijd tegen een muur aan lopen en die goede ideeën hebben die zij niet van de grond krijgen. Dat is namelijk ook zo frustrerend.»

Ook bredere ontwikkelingen die van invloed zijn op de leefbaarheid van de wijken worden genoemd in de gesprekken. Zo leidt trage herstructurering soms tot snelle achteruitgang van een wijk aldus mevrouw **Philips**:

«Het gaat gewoon niet goed. Wij zijn nu aan het herstructureren, maar dat gaat allemaal verschrikkelijk langzaam. Mede door de instroom vanuit andere wijken, die eerder zijn gaan herstructureren, is de wijk afgeleden. Dat is niet iets van de laatste vijf jaar, dat is al een hele tijd aan de gang. Voor de rest is het een wijk met goede voorzieningen. Ik zou er eerlijk gezegd niet graag weggaan, want ik heb het er naar mijn zin. De herstructurering hakt er op het moment sterk in. Daardoor worden buurten verwaarloosd. Mensen weten dat er geherstructureerd zal worden. Mensen die het zich financieel kunnen veroorloven, verhuizen de wijk uit, dus je blijft met de tijdelijke huurders zitten. Dat zijn mensen die niet, zoals wij vroeger, echt hebben gekozen voor de wijk. Zij kiezen gewoon voor een lage huur en dat is alles waar zij aan denken. Op dit moment gaat het met Zuidwijk dus niet zo lekker.»

Ook het beperkte aanbod van betaalbare woningen en de concentratie van mensen met een ongunstige sociaal-economische positie wordt als oorzaak van problemen genoemd.

De heer **Hijmering**: *«De hele opbouw van deze wijk heeft alles in zich om een verkeerde omgeving te worden. Er zijn grote concentraties van kortverblijvendenden, je verliest de sociale samenhang. Er is een groot aanbod van woningen met heel lage huren. (...) In Pendrecht zie je bijvoorbeeld grote aantallen eenoudergezinnen, lage sociale klassen, heel veel uitkeringsgerechtigden. Ook zie je een sterke opkomst van overbewoning, waarbij dus niet de reguliere bewoners er zijn, maar allerlei andere mensen onderhuur plegen. Er is anonimiteit, mensen kennen elkaar niet meer. (...) Ik denk dat je er als overheid in het algemeen alerter op zou moeten zijn hoe je met dit soort problemen omgaat. Je weet tevoren dat als er sloopomgevingen komen en je nog eens verhuurt of gratis laat wonen, de deur wijd open wordt gezet voor de verkeerde concentraties. Dat is overal het geval, dat hoeven wij niet uit te leggen, dat is niet alleen hier. Hier is wel degelijk gereageerd, ook door de gemeente, en de woningcorporaties zijn nu absoluut hard bezig om die structuur en die samenhang er ook weer in te brengen. Maar je ziet door heel Rotterdam heen dat verloop.»*

Behalve gemeenten kunnen ook woningcorporaties een bijdrage leveren aan de leefbaarheid van wijken, onder meer door toezicht op het onderhoud van woningen en publieke ruimte.

De heer **Meijer**: *«Als je mensen niet vertelt hoe een galerijflat in elkaar zit of wat condens op de ramen betekent of waar de vuilstort zit en al die simpele dingen meer, dan kun je krijgen dat mensen die vanuit Afrika via een AZC op zo'n flat komen, daar op een manier wonen die hinder veroorzaakt. Dat betekent heel simpel dat een corporatie daar een sociale taak heeft die direct gekoppeld is aan haar eigen kerntaken en die zij dan ook moet uitoefenen; dat is echter niet altijd het geval.»*

De heer **Polhuis**: *«Ik denk dat het van belang is dat er een goed toezicht is. Het doet mij veel deugd dat een van de PvdA-bestuurders van de deelgemeente nu weer spreekt van een «properheidsproef». Dat lijkt mij een ontwikkeling die gunstig is.»*

Ten slotte kunnen ook bewoners zelf de verantwoordelijkheid nemen iets aan de leefbaarheid van hun wijk te doen. In een aantal gesprekken komt echter naar voren dat het mobiliseren van bewoners moeilijk is.

Zo stelt de heer **Westrik** (opbouwwerker Pendrecht Rotterdam) dat mensen toch niet zo snel gewoon praktische activiteiten organiseren, terwijl daar (vooral onder de jongeren in de wijk) wél behoefte aan is:

«Zowel nieuwkomers als mensen die er wonen, die niet zo iets gaan organiseren. Claudette De Agua Rosada gaat met die kinderen op dat pleintje iets aardigs doen en je ziet dat dat een heleboel kinderen aantrekt. Maureen Maria, een andere Antilliaanse bewoonster in de wijk, heeft vanuit haar Antilliaanse achtergrond meegekregen dat je met een brassband de zaak even komt opvrolijken als iemand jarig is. Dat is geweldig. De jongens die daarin zitten, zijn de jongetjes waarover Claudette De Agua Rosada het heeft en die vaak tot moeilijkheden kunnen leiden, maar die aan de andere kant van alles en nog wat willen en de mogelijkheid niet krijgen in de wijk of niet de mensen vinden die hen even bij de hand nemen en zeggen we gaan iets leuks doen.»

Ook mevrouw **Wehrle** (Bewonersorganisatie De Bron, Amsterdam Zuid-Oost) signaleert dat er weinig animo bij bewoners is om actief zélf te proberen de problemen in de wijk (Bijlmermeer) op te lossen:

«Ten eerste is er sprake van een heel hoge mutatiegraad. Er zijn mensen die in de wijk komen omdat daar een woning vrij is, maar die proberen zo snel mogelijk weer weg te gaan. Dat is overigens altijd al het geval geweest. Ten tweede zijn de bewoners die al lang in de wijk wonen, opgebrand. Zij hebben er geen zin in constant te praten.»

De **Commissie**: *Waarom niet?*

Mevrouw **Wehrle**: *Vijf jaar later spreken zij nog steeds over dezelfde problemen en is er nog niets opgelost. Zij krijgen het gevoel dat er niet naar hen wordt geluisterd en dat zij door allerlei instanties niet serieus worden genomen.»*

Ondanks de verschillende problemen die hierboven zijn geconstateerd bij het verbeteren van leefomstandigheden in wijken, zijn er ook gemeenten en wijken te noemen waar een effectieve aanpak is gevonden, zoals de Opzoomerstraten in Rotterdam of de Vrolijkstraat in Amsterdam. Een wijkaanpak die goed lijkt te werken is het stimuleren van bewoners-initiatieven om zélf problemen in hun wijken aan te pakken, zoals ook naar voren kwam in het citaat van de heer Voets. Dit wordt ook geïllustreerd in het gesprek met de heer Knol:

«Wijkaanpak is een fantastisch instrument geworden en dat moet het ook blijven. De basisgedachte is dat men zich wijkgericht organiseert en dat de mensen niet worden gezien als consumenten van overheid en instellingen, maar als producenten van leefbaarheid in de eigen wijk. Dat klinkt nogal abstract maar het is enorm belangrijk. Ik merk het nu in een andere gemeente waar men ook een wijkgerichte werkwijze kent en waar nog de traditionele weg wordt gevolgd: de gemeente komt in de wijk; de bewoners pleuren hun sores over de schutting bij de gemeente en vragen vervolgens: waarom doe je daar niks aan? De wijkaanpak in Deventer is er veel meer gericht op: wat kunt u er zélf aan doen? Dat is geen flauw spelletje maar een basisprincipe.»

De participatie van allochtone bewoners bij wijkactiviteiten blijkt hierbij wel een knelpunt:

De heer **Knol**: «De wijkaanpak is voor Deventer bijzonder waardevol geweest maar geconstateerd moet worden dat bij deze aanpak de allochtone medeburgers maar heel moeizaam kunnen worden bereikt. In mijn ogen heeft dit te maken met de culturele achtergrond waarmee men aankijkt tegen een bepaalde manier van werken. In deze zin heeft de wijkaanpak voor de integratie een zeer beperkte bijlage geleverd. Er zijn wel veel pogingen gedaan, maar bij evaluaties bleek dat groepen migranten niet of nauwelijks medededen in het raam van de wijkaanpak. Daarom hebben wij speciale speerpunten benoemd voor migranten, maar ook voor jongeren. Er zijn speciale acties georganiseerd om hieraan iets te doen. Daar zijn activiteiten en projecten uit voortgekomen maar ik moet eerlijk zeggen dat de wijkaanpak niet een zeer materiële bijdrage heeft geleverd aan de integratie.»

Ook de deelname van allochtonen in bewonersorganisaties wordt in veel gesprekken genoemd als knelpunt. Zo stelt mevrouw Pigmans over haar bewonerscommissie in Tilburg dat allochtone leden snel afhaken. Ook de heer Beerens stelt dat het moeilijk is allochtonen te vinden voor het bestuur van zijn bewonerscommissie. Hij wijt dat voornamelijk aan de «vergadercultuur» van Nederlanders. Uit het gesprek van de Commissie met de heer Dunnewijk blijkt verder dat er wel is geprobeerd actief allochtone leden te werven voor bewonerscommissies, maar dat ook dat niet mocht baten. De heer Laghzaoui, ook afkomstig uit Tilburg, stelt echter dat allochtonen niet uitgenodigd zijn om mee te doen aan bewonerscommissies en organisaties en ook dat er een soort wantrouwen is tussen autochtonen en allochtonen. De heer El Wakidi concludeert dat er waarschijnlijk «koudwatervrees is van beide kanten. De ontvangende organisatie moet eraan wennen dat er mensen komen die de taal niet goed spreken of de vergadercultuur niet kennen of dat de communicatie niet gaat zoals men gewend is».

Het feit dat in sommige stadsdelen inspraak van allochtonen en autochtonen apart is geregeld, draagt ook niet bij tot een gezamenlijke aanpak van wijken.

Mevrouw **Douma** (openbare hoorzitting Amsterdam): «Ik denk dat de overheid soms zelf die belemmeringen [voor integratie] in het leven roept. Wat ik bijvoorbeeld in dit stadsdeel heel jammer vind, is dat er gescheiden circuits zijn bij de inspraak, het meepraten en vormgeven aan je buurt. Dat is uit een heel goede bedoeling ontstaan: er is een overleg in het leven geroepen dat een heleboel stadsdelen niet hebben, waarbij alle migrantenorganisaties rond de tafel zitten en er ook hun mening over geven hoe het stadsdeel zijn beleid moet vormgeven. Dat vind ik heel goed, het is alleen zo jammer dat daarnaast een ander circuit bestaat van overleg met bewoners uit de buurt, in de buurtbeheergroepen. Daar worden precies dezelfde onderwerpen besproken, maar dit zijn wel twee overlegstructuren.»

Ondanks de geringe deelname van allochtone wijkbewoners in bewonersorganisaties blijkt uit de gesprekken van de Commissie in Rotterdam en Amsterdam dat veel allochtone wijkbewoners wel betrokken zijn bij hun wijk (zie gesprekken met mevrouw Agua de Rosada in Rotterdam en met mevrouw Abrari en mevrouw Bühler in Amsterdam).

Mevrouw Pigmans illustreert in haar gesprek met de Commissie hoe goede burenelaties ook afhangen van «hoe je het zelf oppikt»:

«Kijk, wij hebben 144 woningen. Wij zijn als Nederlandse mensen nu, na bijna 30 jaar, eigenlijk een minderheid. Dus er zijn heel veel mensen die zich nu niet prettig meer voelen. Het ligt eraan hoe je het zelf oppikt. Mijn Somalische buurvrouw kwam 's morgens om 08.30 uur, toen de ramadan was afgelopen, met vier gloeiendhete pannenkoeken voor de deur. Ik heb haar daarvoor bedankt en ik heb toen een appeltaart voor haar gebakken.»

Ik zei tegen haar: ik heb geen ramadan, maar dit is voor jou. Nou, dat gaat prima. Mijn Kosovaarse burens hadden geen overgordijnen. Die heb ik voor ze gemaakt en de glasgordijntjes er maar bij gegeven. Dan is het tenminste toch netjes. Op die manier red je het een beetje. Je moet elkaar over en weer wat geven. Wij hebben nu op de galerij een Pakistaanse man. Voor hem heb ik ook gordijnen gemaakt. Hij riep een keer 's avonds om 23.15 uur, toen hij van zijn werk kwam, van heel uit de verte: buurvrouw, buurvrouw, hier heb je een fles wijn, want jullie moeten goed drinken. (...) Ik vind de wijk op zichzelf heel fijn. De wijk heeft sinds een jaar of tien een slechte naam, maar het is niet allemaal negatief. Er zijn ook goede dingen. Ik woon in een complex met 144 woningen. Daar hebben wij op het moment 33 culturen in. Dat is dikwijls best moeilijk, want je kent al die talen niet en je kent de gebruiken niet. Toch kun je met handen en voeten wel met elkaar communiceren. Het lukt aardig, vind ik.»

Gevolgen concentratie voor integratie

Wat betreft de gevolgen van het wonen in concentratiewijken voor integratie komen in de gesprekken met de Commissie twee visies naar voren.

Als alleen sociaal-economische concentratie als problematisch wordt beschouwd, dan is etnische concentratie – mits er geen sprake is van sociaal-economische achterstand – in principe niet problematisch. Deze visie komt naar voren in de volgende citaten:

De **Commissie**: *«Mijnheer Brinkerink, u hebt gezegd dat Turkse mensen vaak graag bij elkaar willen wonen. Kunt u daar iets meer over zeggen? Het leidt natuurlijk vaak tot concentratiewijken, waarbij je vraagtekens kunt plaatsen.*

De heer **Brinkerink**: *Als Nederlanders denken wij misschien dat die mensen niet graag bij elkaar zitten, maar naar mijn indruk is dat niet juist. Er zijn groepen die graag bij elkaar wonen. In de Haringvlietstraat, waar ik gewoond heb, wonen families die voor geen goud weggaan. Die blijven lekker bij elkaar. O, wat makkelijk. Anderen denken daar heel anders over.*

De **Commissie**: *Wat vindt u ervan vanuit een oogpunt van integratie, van Nederlands spreken?*

De heer **Brinkerink**: *Ik vind het prima dat die mensen bij elkaar willen wonen.*

De **Commissie**: *Is het geen probleem voor de integratie?*

De heer **Brinkerink**: *Nee. Nederlanders in het buitenland doen het ook. Zij praten ook allemaal Nederlands en zij hebben ook hun Nederlandse feestjes. Ik heb er niet zo'n probleem mee. Als die mensen er blij mee zijn, waarom zou ik daar dan iets aan moeten doen?»*

De **Commissie**: *«Vindt u een overwegend zwarte wijk een probleem?»*

De heer **Mevis**: *Ik vind dit op zich geen probleem. Ik vind een wijk een probleem als er massale normloosheid zou heersen of massale criminaliteit of als de huisvestingskwaliteit onder de maat is. Dan is er naar mijn mening sprake van een probleemwijk, maar niet omdat die toevallig zwart is.»*

In de tweede visie op de relatie tussen concentratie en integratie is concentratie van leden van etnische minderheden überhaupt belemmerend voor integratie omdat het minder contacten tussen allochtonen en autochtonen mogelijk maakt en daarom sociaal-culturele integratie negatief kan beïnvloeden.

Deze visie wordt geïllustreerd door de heer **Bouzrou** (openbare hoorzitting Amsterdam):

«Er is een concentratie van groepen in de wijken die omgaan met hun eigen groepen, die zitten daar vast. Hun kinderen gaan naar basisscholen, en komen niet in contact met de rest van de Nederlanders. Hoe leren die mensen de Nederlandse normen en waarden? Ik vind dat je mensen naar het front stuurt zonder wapens. Die mensen kunnen niet weg, zij zijn aangewezen op die wijken omdat zij een laag inkomen hebben. Zij mogen niet gaan wonen in andere buurten, waar zij normen en waarden leren van mensen uit andere milieus. De kinderen die op zwarte scholen zitten, zijn de kinderen van de kansarmen; zij zitten bij elkaar en kunnen niet van elkaar leren.»

Wonen in concentratiewijken: eigen keuze of structurele oorzaken?

Behalve structurele oorzaken van het wonen in concentratiewijken zoals een laag inkomen, zou concentratie ook het gevolg kunnen zijn van een eigen keuze van mensen. Zo stellen de heer Meijer en de heer Timmermans met betrekking tot Somaliërs:

*De heer **Meijer**: «Kijk je naar nieuwere categorieën zoals vluchtelingen, dan zie je dat die in de aanvang als statushouders actief zijn gespreid; maar ook wanneer zij zelf kunnen kiezen, zie je dat zij verschillende wijken kiezen. Je ziet echter ook spontane concentraties, bijvoorbeeld bij Somaliërs: die tref je bijna uitsluitend aan in de deelgemeente Charlois. Dat heeft er alles mee te maken dat zij juist uit zijn op hechte sociale netwerken en op die manier van de woningvoorraad gebruikmaken.»*

*De heer **Timmermans**: «De reden waarom Somaliërs naar Tilburg kwamen, was heel simpel. Tilburg-Noord heeft heel grote flats, vijfkamerwoningen, of woningen met vijf slaapkamers. In Tilburg kun je je inschrijven voor een woning, en als je bij de woning past, kun je haar krijgen, waar je in Nederland ook woont. Als in Tilburg al een groep Somaliërs woont, breidt die zich vrij snel uit.»*

Hoewel het bij elkaar wonen met leden van de eigen etnische groep onder Somaliërs inderdaad als een reden wordt genoemd om te verhuizen (Tillaart e.a., 2000), blijkt er onder Turken en Marokkanen geen sterke voorkeur te bestaan voor het wonen in concentratiewijken (Uunk, 2001, p. 96). Ook uit het eerdergenoemde onderzoek van het NCB (2001) (zie paragraaf 6.4.2.) naar woonvoorkeuren van etnische minderheden blijkt dat de meerderheid van de allochtonen het liefst in *gemengde* wijken woont en slechts een klein deel de voorkeur geeft aan het wonen in een zogenoemde «zwarte wijk». De gemiddeld ongunstige sociaal-economische positie lijkt bij de meeste etnische groepen zodoende een belangrijker verklaring te zijn voor het wonen in concentratiewijken (zoals ook in het begin van deze paragraaf werd geconcludeerd). Toch zijn bewoners van concentratiewijken niet per definitie «veroordeeld» tot het wonen in concentratiewijken; achterblijvers in concentratiewijken hebben meestal een hoger inkomen dan diegenen die vertrekken (Uunk en Dominguez, 2002). Aan de andere kant verhuizen allochtonen vaker en komen zij, als zij verhuizen, vaker dan autochtonen weer in een concentratiebuurt terecht. «Bovendien zijn allochtone bewoners van concentratiewijken beduidend vaker ontevreden over hun woning en woonomgeving dan andere groepen (allochtonen in wittere wijken en autochtonen in concentratiewijken en wittere wijken)» (Verwey Jonker Instituut).¹⁵²

6.6.3 Recreatie

Uit het bronnenonderzoek van het Verwey Jonker Instituut blijkt de

¹⁵² TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

bepaalde invloed van recreatie op integratie. Daarom schetst de Commissie hier een paar hoofdlijnen en wordt verder verwezen naar het bronnenonderzoek.

In het recreatiebeleid wordt op rijksniveau geen specifiek beleid gevoerd ten aanzien van etnische minderheden. Alleen in het Toeristisch-Recreatief Actieprogramma van het ministerie van EZ en het ministerie van LNV (2002) wordt gesteld: «In de stedelijke gebieden dient bij groenontwikkeling nadrukkelijk rekening gehouden te worden met de behoeften van etnische minderheden, gehandicapten, kinderen en ouderen, omdat zij voor hun openluchtrecreatie sterk zijn aangewezen op openbare groenvoorzieningen op korte afstand». (Verwey Jonker Instituut).¹⁵³ In hoeverre er op gemeentelijk niveau aandacht is voor etnische minderheden in het recreatiebeleid kan in de context van dit onderzoek niet beoordeeld worden.

Wat betreft verschillen in recreatiepatronen tussen etnische minderheidsgroepen en autochtone Nederlanders, blijkt dat «allochtonen (vooral die uit de eerste generatie) veel meer belang blijken te hechten aan de recreatieve functies van de openbare ruimte in hun naaste omgeving dan recreatie ver van hun woonomgeving» (Verwey Jonker Instituut).¹⁵⁴ De verschillen in recreatiegedrag lijken kleiner te zijn tussen jongeren: Turkse en Marokkaanse jongens en autochtone jongens met dezelfde sociaal-economische achtergrond blijken qua recreatiegedrag niet veel te verschillen. Tussen allochtone en autochtone meisjes zijn echter wél grote verschillen als het gaat om recreatie. Allochtone meisjes hebben wat dat betreft minder bewegingsvrijheid en recreëren meer in en om het huis (Verwey Jonker Instituut).¹⁵⁵

Op het gebied van sport is sinds de jaren tachtig wél enig beleid ontwikkeld gericht op etnische minderheden. Voor een overzicht van sportbeleid gericht op etnische minderheden wordt verwezen naar het Bronnenonderzoek van het Verwey Jonker Instituut.

6.7 Conclusies

- De Commissie constateert dat er in de jaren zeventig onvoldoende controle is op slechte woonomstandigheden in pensions, pas midden jaren tachtig wordt werk gemaakt van sluiting van slechte pensions.
- De Commissie constateert dat in de jaren tachtig de ontwikkelingen in immigratie de sociale problemen in de grootstedelijke wijken hebben versterkt en een steeds zwaardere last hebben gelegd op de armsten.
- De Commissie constateert dat in de jaren tachtig met de verbetering van de woningkwaliteit in het algemeen (onder andere door stadsvernieuwing) de woningkwaliteit van etnische minderheden sterk is verbeterd. Overheidsbeleid zoals de regeling individuele huursubsidie en verbetering van de toegankelijkheid van de sociale huursector heeft hiertoe bijgedragen.
- De Commissie constateert dat de hoofddoelstelling van het huisvestingsbeleid in de jaren tachtig, het bevorderen van voldoende goede woonegelegenheden, ten aanzien van een groot deel van de etnische minderheden lijkt te zijn gerealiseerd.
- De Commissie constateert dat in de jaren tachtig de concentratie van minderheden in achterstandswijken sterk is toegenomen door gezinshereniging en suburbanisatie. Dit proces is nog versterkt door de

¹⁵³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 11, p. 123/p. 387 e.v.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ Idem.

gemiddeld ongunstige sociaal-economische positie van etnische minderheden en de concentratie van betaalbare woningen in bepaalde wijken.

- De Commissie constateert dat de keuzevrijheid van mensen in een ongunstige sociaal-economische positie (waaronder etnische minderheden) in de jaren tachtig is beperkt door de eenzijdige woningvoorraad van de grote steden.
- De Commissie constateert dat het probleemcumulatiegebiedenbeleid (pcg-beleid) in de jaren tachtig niet voldoende in staat is gebleken de leefomstandigheden in achterstandswijken te verbeteren
- De Commissie constateert dat in de jaren negentig door de aanpak van dure scheefheid, het niet bestrijden van betaalbare scheefheid, herstructurering en te weinig nieuwbouw van betaalbare woningen het beschikbare aanbod betaalbare woningen wordt verkleind.
- De Commissie constateert dat in de jaren negentig de verkleining van het beschikbare aanbod betaalbare woningen en de instroom van nieuwkomers mogelijk concentratie van lage inkomens (waaronder veel etnische minderheden) in achterstandswijken versterkt.
- De Commissie constateert dat doordat de stijgende huren niet volledig worden gecompenseerd door de individuele huursubsidie, in de jaren negentig de huurquote stijgt en het woningaanbod (en dus de keuzevrijheid) voor mensen met lage inkomens (waaronder veel etnische minderheden) wordt beperkt.
- De Commissie constateert dat noch sociale vernieuwing, noch de eerste termijn van het grotestedenbeleid in de jaren negentig is geslaagd in een effectieve aanpak van de sociale problemen in achterstandswijken.
- De Commissie constateert dat de woningkwaliteit van etnische minderheden, als gecorrigeerd wordt voor de sociaal-economische achtergrond, in de jaren negentig steeds meer vergelijkbaar is met die van autochtonen.
- De Commissie constateert dat in de jaren 2000–2003 binnen het grotestedenbeleid sociaal beleid gericht op achterstandswijken nog steeds onvoldoende van de grond komt, mede door het ontbreken van samenhang met de fysieke pijler.
- De Commissie constateert dat verdere stijging van de huren in combinatie met lagere individuele huursubsidie in de jaren 2000–2003 het beschikbare aanbod betaalbare woningen verder zal verkleinen.
- De Commissie constateert dat het, gezien de beperkte voorraad betaalbare woningen en de door het CPB verwachte immigratie de komende jaren (zie hoofdstuk 2), de vraag is of keuzevrijheid voor mensen met een ongunstige sociaal-economische positie te realiseren is.
- De Commissie constateert dat spreiding van Surinamers in het verleden en statushouders tegenwoordig geen langdurig effect blijkt te hebben: veel Surinamers en statushouders trokken na verloop van tijd (weer) naar de grote steden.

- De Commissie constateert dat concentratie van etnische minderheden kansen op contact met autochtonen verkleint, maar dat concentratie geen duidelijke invloed op opleidingsniveau of arbeidsmarktpositie heeft. Het is niet ondenkbaar dat verminderde sociaal-culturele integratie (en, specifiek, minder informele contacten tussen autochtonen en allochtonen) vervolgens leidt tot verminderde sociaal-economische integratie. Onderzoek hiernaar toont aan dat vooral voor laagopgeleide eerste generatie allochtonen sociaal-culturele integratie een rol speelt bij sociaal-economische integratie.
- De Commissie constateert dat bewoners van concentratiewijken aangeven dat de achteruitgang van de wijk voornamelijk te maken heeft met verwaarlozing van de publieke ruimte, onzekerheid over herstructurering en onvoldoende bestrijding van overlast en criminaliteit.

7.1 Inleiding

In het volgende hoofdstuk wordt de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes en het overheidsbeleid ten aanzien van deze groepen beschreven. In dit hoofdstuk zullen de termen allochtone vrouwen en meisjes en vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen afwisselend worden gebruikt. Ook zal gemakshalve niet altijd worden gerefereerd aan vrouwen én meisjes, maar zullen meisjes alleen genoemd worden als zij specifiek aandachtspunt van beleid zijn. In paragraaf 2 komt de sociaal-economische en sociaal-culturele positie van allochtone vrouwen en meisjes aan de orde en worden factoren die daarop van invloed zijn beschreven. In paragraaf 3 wordt ingegaan op het overheidsbeleid ten aanzien van allochtone vrouwen en meisjes. Omdat beleid gericht op vrouwen uit etnische minderheidsgroepen zowel vanuit emancipatiebeleid als vanuit integratiebeleid gevoerd kan worden, komen beleidsmaatregelen vanuit beide beleidsterreinen aan bod. Per periode zullen deze beleidsmaatregelen in chronologische volgorde worden beschreven. Elke periode wordt afgesloten met een deelconclusie.

7.2 Sociaal-economische en sociaal-culturele positie van allochtone vrouwen

De minister heeft in het *Plan van aanpak voor de emancipatie en integratie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden* (2003)¹ aangekondigd een doelgroepenanalyse allochtone vrouwen te zullen laten doen. Deze doelgroepenanalyse is inmiddels uitgevoerd door het SCP. Omdat dit onderzoek nog niet voor de commissie inzichtelijk was, zal hieronder worden volstaan met een kort overzicht van de positie van allochtone vrouwen. Voor gedetailleerder informatie wordt verwezen naar bovengenoemde doelgroepenanalyse.

7.2.1 Allochtone vrouwen in Nederland: enkele demografische gegevens

Op 1 januari 2002 zijn er 755 700 niet-westerse allochtone vrouwen in Nederland en 802 700 niet-westerse allochtone mannen (CBS). In de vier «traditionele» etnische groepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) is het aantal mannen en vrouwen nagenoeg gelijk. Gedurende de jaren zeventig en een groot deel van de jaren tachtig, bestonden de Turkse en Marokkaanse bevolkingsgroepen uit meer mannen dan vrouwen (zie tabel 2 in het aanvullende bronnenonderzoek).² Het aandeel vrouwen in de Surinaamse en Antilliaanse groepen is de afgelopen dertig jaar steeds vergelijkbaar geweest met dat van mannen. Enkele andere voor emancipatie relevante demografische gegevens zijn de huishoudenspositie, de huwelijksleeftijd en het kindertal van allochtone vrouwen.

Huishoudenspositie

Het percentage gehuwden/samenwonenden ligt bij niet-westerse allochtonen duidelijk lager dan bij autochtonen (CBS, 2003). In deze vergelijking zijn echter zowel vluchtelingen (die vaker alleenstaand zijn) als andere etnische groepen meegerekend, waardoor verschillen tussen groepen niet naar voren komen. Zo is het aandeel gehuwden/samenwonenden onder Turken, Marokkanen en autochtonen in de leeftijd van 30 jaar en ouder vergelijkbaar – 80% – (voor die tijd lag het aandeel gehuwden/samenwonenden – zeker onder vrouwen – hoger bij Turken en Marokkanen). Overigens zijn Marokkaanse en Turkse vrouwen vaker getrouwd, terwijl

¹ Brief Ministere van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (DCE/03/81814), Emancipatie en Integratie.

² De buitenlandse werknemers uit Marokko en Turkije kwamen in eerste instantie alleen naar Nederland, gezinshereniging begon pas eind jaren zeventig grotere vormen aan te nemen.

onder autochtonen ook een deel van de vrouwen samenwoont. Het aandeel gehuwden/samenwonenden ligt bij Surinamers en Antillianen/Arubanen veel lager, respectievelijk rond 55% en 40% (CBS, 2001, p. 46).

Het percentage alleenstaande moeders ligt bij niet-westerse allochtonen hoger dan bij westerse allochtonen (respectievelijk 10% en 5% van het totale aantal moeders). Van de autochtone moeders is ongeveer 6% alleenstaand (CBS, 2003, p. 42). Kijkend naar de vier grootste etnische groepen blijkt dat het aandeel alleenstaande moeders bij Turken en Marokkanen rond de 5% ligt. Bij Surinaamse en Antilliaanse vrouwen is dit percentage veel hoger: bijna één op de vijf vrouwen uit deze groepen is alleenstaande moeder (ongeveer 17% en 19%). Dit betekent een grote verandering ten opzichte van 1991, toen nog 50% van Surinaamse en Antilliaanse gezinnen uit éénoudergezinnen bestond (Van der Most van Spijk, 1991).

Van de Surinaamse en Antilliaanse vrouwen was in 2002 respectievelijk bijna de helft en tweederde ongehuwd. Dit hoge percentage houdt verband met de situatie dat in Suriname en de Antillen veel vrouwen zonder huwelijk samenwonen en vrij vaak zonder vaste partner kinderen krijgen en opvoeden (CBS, 2003). Alleenstaande moeders kunnen echter in Suriname en op de Antillen op meer hulp vanuit de omgeving (familie en vrienden) rekenen, en dat is in Nederland veel minder het geval.

Mevrouw **Macnack** (Senior beleidsmedewerker/projectmanager bij steunfunctie-instelling SSA, Amsterdam) zegt hierover:

«Er is veel sprake van alleenstaand ouderschap. Wij constateren problemen op dat gebied. De bestaande netwerken waarop wij konden terugvallen, komen in deze maatschappij voor een groot deel te vervallen.»

En daardoor is de combinatie arbeid en zorg extra problematisch voor alleenstaande moeders, zoals ook mevrouw **Da Veiga** (voorzitter Casa Tiberias, Rotterdam) uit Rotterdam illustreert:

«Wij proberen die vrouwen te helpen met het combineren van zorg en arbeid. (...) Daarbij worden wij vaak geconfronteerd met instellingen die tegenwerken. De ene zegt dat je aandacht voor je kinderen moet hebben omdat die toch de toekomst hebben, maar die vrouwen krijgen vanuit de overheid heel weinig ondersteuning om dat te doen omdat zij voor hun levensonderhoud en dat van hun kinderen wel moeten werken. Zo'n 20 jaar geleden moesten Nederlandse vrouwen die in de opvang kwamen hun werk opgeven. Kaapverdiaanse vrouwen die nu in de opvang terecht komen, werken in feite allemaal. Ze staan over het algemeen om 5 uur 's ochtends op, gaan een paar uur werken, maar voor hun kinderen kunnen ze moeilijk opvang vinden. Of die is er niet, of die is te duur, zodat de kinderen vaak aan hun lot worden overgelaten.»

De afgelopen vijf jaar is het aantal alleenstaande moeders wel weer iets gestegen onder alle etnische groepen, waarbij het aantal alleenstaande moeders uit de Nederlandse Antillen met 4000 het sterkst is gegroeid. «De toename van het aantal alleenstaande moeders bij Turken en Marokkanen is voornamelijk zichtbaar bij gescheiden moeders, terwijl er bij Surinamers, Antillianen en de overige allochtone vrouwen vooral sprake was van een toenemend aantal ongehuwde moeders.» (CBS, 2003, p. 42).³

³ Voor Turken en Marokkanen geldt dat circa een kwart van de alleenstaande moeders gehuwd is. Dit relatief hoge percentage houdt verband met partners die nog in het buitenland wonen en ook met nog niet voltrokken echtscheidingen (CBS, 2003).

Gemengde huwelijken

Gemengde huwelijken tussen niet-westerse allochtonen en autochtone Nederlanders komen het meest voor onder Antillianen en Surinamers. Zo

heeft 60% van de gehuwde Antillianen een autochtone partner. Bij de Surinamers is dit ruim 40%. Van de Turken die trouwen, kiest slechts 11% voor een autochtone partner. Over gemengde huwelijken onder Marokkanen geeft het CBS geen gegevens (CBS, 2003). Bij de meeste niet-westerse allochtonen ligt het percentage gemengde huwelijken onder de dertig⁴ (CBS, 2003). Uit gegevens van het CBS (2003) blijkt voorts dat niet-westerse allochtonen een grotere kans op echtscheiding hebben dan autochtonen (p. 45). Huwelijken tussen twee autochtone Nederlanders en twee Turken of Marokkanen uit de eerste generatie houden het langst stand. Bij autochtone Nederlandse echtparen is binnen tien jaar na het huwelijk 18% gescheiden, bij Turks-Turkse echtparen van de eerste generatie is dat 20%, en bij Marokkaans-Marokkaanse huwelijken van de eerste generatie is 30% gescheiden. Gemengde huwelijken en huwelijken tussen verschillende generaties allochtonen hebben over het algemeen meer kans op echtscheiding. Het echtscheidings-percentages bij gemengde huwelijken tussen autochtone vrouwen en Turkse of Marokkaanse mannen van de eerste generatie is hierbij het grootst: rond de 70%. Ook voor huwelijken tussen een eerste generatie en tweede generatie Turk of Marokkaan geldt dat er een grotere kans is op echtscheiding (respectievelijk ongeveer 31% en 43%) (CBS, 2003).

Hooghiemstra (2003) berekent in een recent onderzoek dat gemiddeld 75% van de Turkse en Marokkaanse mannen en vrouwen trouwt met een partner uit het land van herkomst⁵. Dit percentage lag in 1991 even hoog. Ook de tweede generatie, in dit geval hier geboren of hier sinds hun zesde levensjaar verblijvende Turken en Marokkanen, kiest nog in meerderheid voor een partner uit het land van herkomst (Hooghiemstra, 2003, 26). Op de redenen om te kiezen voor een huwelijkspartner uit het land van herkomst zal worden teruggekomen in paragraaf 7.4.1.

Huwelijksleeftijd

De huwelijksleeftijd van allochtone vrouwen is de laatste jaren gestegen, mede door het stijgende opleidingsniveau van veel allochtone vrouwen waardoor langer onderwijs gevolgd wordt (CBS, 2003). Maar er zijn grote verschillen tussen etnische groepen en generaties. Zo trouwen Turkse en Marokkaanse vrouwen van de eerste generatie gemiddeld jonger dan autochtone, Surinaamse en Antilliaanse vrouwen (de laatste twee groepen trouwen überhaupt minder). Op 20-jarige leeftijd is 60% van de Turkse meisjes en 40% van de Marokkaanse meisjes getrouwd, tegenover ongeveer 2% van de autochtone meisjes (van de autochtone meisjes woont wel ongeveer 15% samen). Bij tweede generatie Turkse en Marokkaanse vrouwen is er een enorm verschil te zien in de huwelijksleeftijd ten opzichte van eerste generatie vrouwen uit deze groepen. Van de Turkse jonge vrouwen is in deze generatie ongeveer 20% getrouwd (er zijn nog steeds weinig samenwonenden), en van de Marokkaanse jonge vrouwen is in totaal zo'n 17% samenwonend of getrouwd, waarbij méér jonge vrouwen samenwonen (CBS, 2001, p. 46/47).

Kindertal

Twintig jaar geleden kregen allochtone vrouwen, net als Nederlandse vrouwen, meer kinderen dan nu. Marokkaanse vrouwen kregen gemiddeld bijna 6 kinderen, Turkse vrouwen kregen er gemiddeld 3,5 (CBS, 2003). De vruchtbaarheid van Surinaamse en Antilliaanse vrouwen lag beduidend lager met respectievelijk 1,8 en 1,3 kind per vrouw. Overige niet-westerse vrouwen kregen gemiddeld zo'n 2,5 kind per vrouw (CBS, 2003). Het gemiddelde kindertal van autochtone vrouwen was twintig jaar geleden 2,1 (CBS). «In de afgelopen twee decennia is het kindertal van

⁴ Uitzondering vormen vrouwen die uit «bruidendorlanden» komen. Van de immigranten uit Thailand trouwt 98 procent met een autochtoon. Ook uit landen als de Filipijnen en Brazilië komen veel vrouwen die met een Nederlandse man trouwen.

⁵ Een partner uit het land van herkomst is een partner die vóór het huwelijk niet woonachtig was in Nederland. In dat geval spreekt men van een partner uit de eigen etnische groep in Nederland. «Voor een totaalbeeld van de huwelijksmigratie in Nederland moet overigens wel in het oog worden gehouden dat een groot deel van het *totaal aantal huwelijksmigranten* voor rekening komt van autochtone Nederlanders die een partner uit het buitenland halen: in 2001 was dat 35% van het totaal aantal huwelijksmigranten. In datzelfde jaar was ongeveer 30 procent van alle huwelijksmigranten afkomstig uit Marokko en Turkije tezamen.» (Kohlmann, e.a., p. 60).

Marokkaanse vrouwen vrijwel continu gedaald; in 2001 kreeg een Marokkaanse vrouw gemiddeld nog maar 3,3 kinderen. Bij Turkse vrouwen is de vruchtbaarheid afgenomen naar 2,5 kinderen per vrouw. Bij Surinaamse vrouwen is nog steeds sprake van een vruchtbaarheid van 1,8 kinderen per vrouw, hoewel de vruchtbaarheid in eerste instantie daalde tot 1,5 in 1995, waarna zij weer ging stijgen. Onder Antilliaanse vrouwen is de vruchtbaarheid licht gestegen naar 1,9 kinderen per vrouw. Bij de overige niet-westerse vrouwen lag zij gedurende de gehele periode rond de 2,5» (CBS, 2003). Autochtone vrouwen kregen in 2001 gemiddeld 1,7 kind per vrouw (Emancipatiemonitor, 2002, p. 34).

«Het gemiddelde kindertal van Marokkaanse en Turkse vrouwen in Nederland ligt lager dan in de herkomstlanden. Het is mogelijk dat geïmmigreerde vrouwen door het verblijf in Nederland de Nederlandse voorkeur voor een klein gezin geleidelijk aan overnemen. Tevens is het mogelijk dat een laag kindertal in Nederland gemakkelijker valt te realiseren door de ruime beschikbaarheid van voorbehoedsmiddelen. Het percentage geïmmigreerde vrouwen dat geboorteregeling toepast, is namelijk veel hoger dan in de landen van herkomst» (CBS, 2003). De verwachting is dat het kindertal van Turkse en Marokkaanse vrouwen verder zal dalen, maar niet tot het niveau van autochtone vrouwen. Dit komt doordat ook in de toekomst veel Turken en Marokkanen als huwelijksmigrant naar Nederland zullen komen en om die reden waarschijnlijk een hoger kindertal zullen hebben (CBS, 2003).

In de volgende subparagrafen zullen achtereenvolgens de sociaal-economische positie en de sociaal-culturele positie van vrouwen worden besproken in relatie tot emancipatie.

7.2.2 Sociaal-economische positie van allochtone vrouwen

Onderwijs

Gevolgd onderwijsniveau: basisschool

Ondanks de verbeterde basisschoolprestaties van allochtone kinderen hebben kinderen uit alle minderheidsgroepen (behalve Surinaamse meisjes) bij het verlaten van de basisschool een achterstand op autochtone kinderen (SCP, 2003). Turkse en Antilliaanse jongens en meisjes verschillen hierbij niet van elkaar, Marokkaanse meisjes scoren lager dan Marokkaanse jongens (!) en Surinaamse meisjes scoren hoger dan Surinaamse jongens. Autochtone meisjes en meisjes uit andere etnische groepen hebben bij het verlaten van de basisschool een voorsprong op de jongens. Om verschillen tussen meisjes en jongens in verschillende etnische groepen goed te kunnen vergelijken, zou in analyses van onderwijsprestaties niet alleen rekening moeten worden gehouden met de factoren etniciteit en sekse, maar ook met sociaal-economische kenmerken en opleidingsachtergrond van de ouders. Dergelijke analyses zijn op dit moment niet beschikbaar.

Voor de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs is naast de eindscore op de Cito-toets ook het schooladvies van belang. Het SCP constateert hierover: «Verschillen tussen meisjes en jongens met havo+-adviezen volgen grotendeels de al eerder geconstateerde verschillen in Cito-eindscores. In de meeste allochtone groepen krijgen meisjes vaker een havo+-advies dan jongens. Marokkaanse meisjes krijgen echter in mindere mate een havo+-advies dan Marokkaanse jongens, zoals ze ook lager scoorden op de Cito-eindtoets dan de jongens» (SCP, 2003, p. 89).

Gevolgd onderwijsniveau: voortgezet onderwijs

«Zoals bekend is de traditionele onderwijsachterstand van autochtone meisjes in het voortgezet onderwijs al sinds geruime tijd omgeslagen in een voorsprong.» (SCP, 2003, p. 115). Allochtone meisjes hadden tot midden jaren negentig nog een achterstand op de jongens, maar ook zij hebben inmiddels hun achterstand weten weg te werken. Anno 2001/'02 ligt het havo/vwo-deelnamecijfer van de allochtone meisjes in leerjaar 3 even hoog (Turken) of hoger (Surinamers, Marokkanen) dan dat van de jongens. Bij de laatste groepen ligt het havo/vwo-deelnamecijfer van de meisjes nu zo'n 4 à 10 procentpunten hoger dan dat van de jongens. Vooral de meisjes van Surinaamse herkomst springen eruit; niet alleen hebben zij een voorsprong op de jongens, maar ook is hun achterstand op autochtone meisjes verdwenen (!). Meisjes uit de andere minderheids-groepen hebben nog wel een achterstand ten opzichte van autochtone meisjes. Bij Antilliaanse jongeren zijn de verschillen tussen jongens en meisjes niet bekend (SCP, 2003, p. 116).

Opmerkelijk is dat de achterstand van Marokkaanse meisjes ten opzichte van Marokkaanse jongens bij het verlaten van de basisschool in korte tijd wordt omgebogen in een voorsprong. (Ten opzichte van meisjes uit andere etnische groepen doen Marokkaanse meisjes het overigens niet beter (SCP, 2003, p. 137).) «Dat Turkse en Marokkaanse meisjes zich in het voortgezet onderwijs beter ontwikkelen dan jongens, wordt vaak toegeschreven aan de beperkingen die hun ouders in deze leeftijdsfase aan hun leven buitenshuis opleggen. Zij worden daardoor minder afgeleid door alternatieve, concurrerende vormen van tijdsbesteding.» (SCP, 2003, p. 117). Ook in de gesprekken met de Commissie kwam dit aspect naar voren.

De heer **Van Ruitenbeek** (Directeur Marcanti College, Amsterdam):

«Het is wel duidelijk dat meisjes graag naar school gaan. Het is voor hen echt de manier om een beetje uit het werken thuis te komen, want zij mogen natuurlijk veel minder op straat dan de jongens. Je ziet hen ook vroeger naar school komen en langer blijven. Zij doen ook uitermate hun best om door te kunnen studeren. Zij hebben in de gaten dat daar hun kansen liggen.»

Het feit dat de verschillen tussen jongens en meisjes in gevolgd onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs bij autochtone, Surinaamse, Turkse én Marokkaanse kinderen voorkomen, duidt daarentegen ook op een algemene tendens dat meisjes in het voortgezet onderwijs een hoger opleidingsniveau hebben.

Voortijdig schoolverlaten

In de leeftijdsgroep tussen 15 en 34 jaar is het percentage voortijdige schoolverlaters onder alle etnische minderheden groter dan onder autochtonen. Bij Antilliaanse en Surinaamse vrouwen daalt het uitvalpercentage in de tweede generatie sterk en voor beide generaties geldt dat het uitvalpercentage van vrouwen lager is dan dat van mannen. Bij Turkse en Marokkaanse vrouwen neemt het uitvalpercentage in de tweede generatie ten opzichte van de eerste generatie ook sterk af, al blijft het beduidend hoger dan de uitval van Antilliaanse en Surinaamse vrouwen. Ook in vergelijking met Turkse en Marokkaanse mannen hebben Turkse en Marokkaanse vrouwen in 1998 een hoger uitvalpercentage. In 2002 is de uitval van mannen en vrouwen onder Turkse en Marokkaanse leerlingen echter gelijk (Verwey Jonker Instituut).⁶

⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/
p. 177 e.v.

Slagingspercentages

De slagingspercentages zijn voor allochtonen in het algemeen lager dan voor autochtonen. Onder Surinaamse en Antilliaanse leerlingen zijn er op dit punt geen verschillen tussen meisjes en jongens. De slagingspercentages van Turkse en Marokkaanse meisjes zijn daarentegen gemiddeld iets hoger (2 tot 5 procentpunten) dan die van de jongens uit dezelfde etnische groep, al zijn er verschillen tussen opleidingsniveaus.⁷

Doorstroom

De lage instroom van allochtone leerlingen in het hoger onderwijs is voornamelijk te verklaren door de gemiddelde achterstand van allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs. Als allochtone leerlingen eenmaal een voortgezet-onderwijsdiploma hebben, stromen zij namelijk vaker dan autochtone leerlingen door naar een vervolgopleiding. Wat betreft verschillen tussen jongens en meisjes blijkt dat Surinaamse en Antilliaanse meisjes 4% à 5% meer instromen in een hbo-vervolgopleiding. Tussen Turkse en Marokkaanse jongens en meisjes zijn er geen verschillen als het gaat om doorstroom naar vervolgopleidingen.⁸ Allochtone meisjes hebben zodoende een enorme inhaalslag gemaakt ten opzichte van allochtone jongens. «In vergelijking met de autochtonen is de achterstand van allochtone meisjes en jonge vrouwen echter nog groot.» (SCP, 2003, p. 139).

Opleidingsniveau⁹

Het opleidingsniveau van etnische minderheden is in de afgelopen vijftien jaar gestegen en het verschil met autochtonen neemt af (SCP, 2003, p. 65). Kijkend naar de vier grootste etnische groepen is het opleidingsniveau van Surinamers en Antillianen gemiddeld hoger dan dat van Turken en Marokkanen, al is het gemiddelde opleidingsniveau van alle vier de groepen lager dan dat van autochtonen (zie verder hoofdstuk 4 en SCP 2003). Het opleidingsniveau van vrouwen is in alle vier genoemde groepen én onder autochtonen gemiddeld lager dan dat van mannen. De verschillen tussen vrouwen en mannen zijn groter onder Turken en Marokkanen dan onder Surinamers, Antillianen en autochtonen. Hierbij moet opgemerkt worden dat in deze gegevens geen onderscheid is gemaakt naar leeftijd of sociaal-economische positie.

⁷ Marokkaanse meisjes in het vbo, mavo en havo een wat hogere slaagkans dan jongens, maar niet in het vwo. Turkse meisjes hebben daarentegen juist een relatief grote kans van slagen in het vwo (SCP, 2003, p. 124).

⁸ «In het wetenschappelijk onderwijs ligt het verschil tussen mannen en vrouwen bij Turken en Marokkanen niet wezenlijk anders dan bij autochtonen. De instroom van vrouwen is de laatste jaren in deze groepen iets hoger dan die van mannen. Surinaamse vrouwen hebben een wat grotere voorsprong van 3 procentpunten opgebouwd op Surinaamse mannen» (SCP, 2003, p. 134).

⁹ «Het opleidingsniveau van personen wordt gewoonlijk afgemeten aan het hoogste behaalde diploma» (SCP, 2003, p. 38).

Tabel 7.1. Gerealiseerd opleidingsniveau van 15–64 jarige niet-schoolgaanden, naar etnische groep en geslacht, 2002 (in procenten)

	max. bas	vbo/mavo	mbo/havo/vwo	hbo/wo
mannen				
Turken	43,1	26,8	22,0	8,1
Marokkanen	52,6	15,1	22,2	10,1
Surinamers	19,4	33,1	32,2	15,2
Antillianen	17,8	30,6	29,0	22,6
autochtonen	8,9	20,4	43,0	27,8
vrouwen				
Turken	61,2	18,6	16,8	3,3
Marokkanen	62,9	12,8	19,0	5,2
Surinamers	24,6	32,7	30,1	12,6
Antillianen	21,9	33,5	26,6	18,0
autochtonen	9,9	25,4	41,2	23,5

Bron: SCP (2003, p. 41).

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel is bij allochtone vrouwen uit alle etnische groepen het aandeel dat alleen basisonderwijs heeft gevolgd hoger dan het aandeel mannen. Dit is vooral te verklaren door de gemiddeld lagere opleiding van vrouwen ouder dan 45. In de jongste leeftijdsklasse (15 tot 25 jaar) kan vastgesteld worden dat in alle etnische groepen vrouwen beter opgeleid zijn dan mannen (SCP, 2003, p. 43). Alleen onder Marokkanen is er in deze leeftijdsgroep ook een groep laagopgeleide vrouwen. Dit kan mogelijk verklaard worden door het lage opleidingsniveau van Marokkaanse huwelijksmigranten.¹⁰

Onderwijspositie op hoofdlijnen

Op het gebied van onderwijs kan geconcludeerd worden dat allochtone mannen en vrouwen over het algemeen een gelijk niveau hebben bereikt. Zo zijn de basisschoolprestaties van meisjes uit alle etnische groepen, behalve de Marokkaanse meisjes, hoger dan of gelijk aan die van de jongens. In het voortgezet onderwijs volgen meisjes uit alle etnische groepen een gelijk of hoger opleidingsniveau dan de jongens. Ook wat betreft slagingspercentages, uitvalpercentages en doorstroom naar het hoger onderwijs is de positie van meisjes uit alle etnische groepen gelijk of hoger dan die van de jongens. In vergelijking met autochtone meisjes is er op de meeste indicatoren nog wel sprake van een achterstand van allochtone meisjes. Hierbij zijn de verschillen tussen Surinaamse meisjes en autochtone meisjes het kleinst. Surinaamse meisjes hebben bijna hetzelfde niveau bereikt als autochtone meisjes. Marokkaanse en Turkse meisjes hebben (nog) een grotere achterstand op autochtone meisjes.¹¹

Arbeid

Arbeidsparticipatie

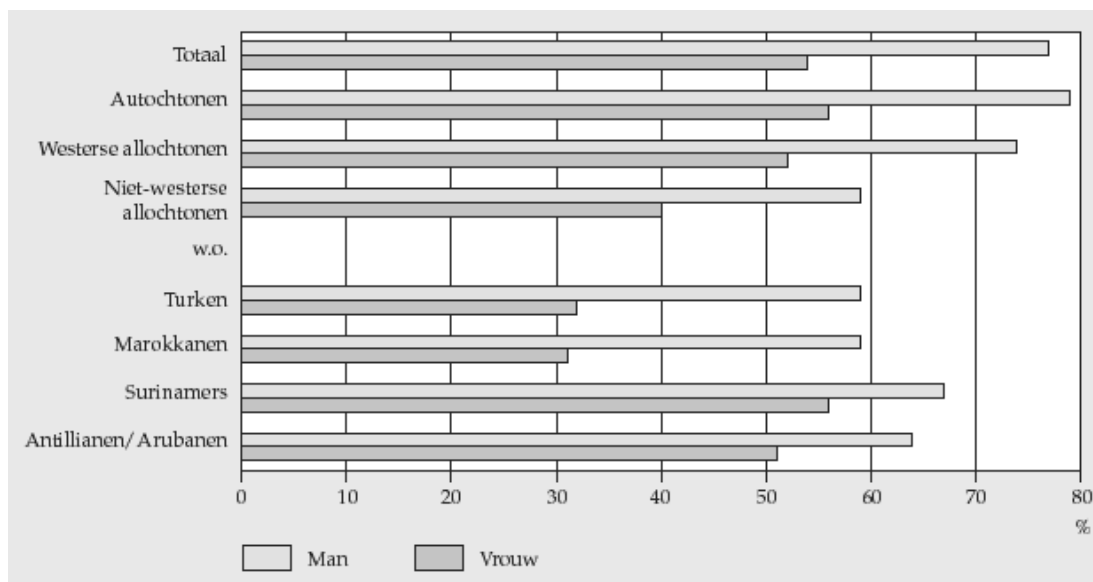
De arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen is tussen 1994 en 2002 gestegen van 28% naar 40%. In dezelfde periode nam echter ook de arbeidsparticipatie van allochtone mannen en autochtone mannen en vrouwen toe, waardoor de achterstand van allochtone vrouwen blijft bestaan. Er zijn grote verschillen in arbeidsparticipatie tussen etnische groepen. Van de vrouwen uit minderheidsgroepen is de nettoparticipatie van Surinaamse vrouwen het hoogst. Surinaamse vrouwen werken net zo

¹⁰ «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%).» (Verwey Jonker Instituut). TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/p. 177 e.v.

¹¹ Gegeven de belangrijke invloed van onderwijs op zowel sociaal-economische als sociaal-culturele emancipatie is dit voor de emancipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen en meisjes geen positief gegeven. Aan de andere kant neemt de onderwijspositie van Turkse en Marokkaanse leerlingen wél toe, zoals bleek uit het hoofdstuk onderwijs.

vaak als autochtone vrouwen (56%), van de Antilliaanse vrouwen werkt de helft (50%).¹² Rond een derde van de Turkse en Marokkaanse vrouwen en vrouwen afkomstig uit niet-westerse landen heeft een baan (SCP, 2003, p. 252). Het aantal Turkse en Marokkaanse vrouwen met een tijdelijke baan is echter, ondanks een daling de afgelopen vier jaar, nog steeds groot. «Ook Antilliaanse vrouwen hebben vaak een dergelijk dienstverband. Waarschijnlijk is dit toe te schrijven aan zowel de sterk gestegen nettoparticipatie – nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt zijn vaak aangewezen op tijdelijke banen – als aan het segment waarin deze vrouwen actief zijn, namelijk vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt» (SCP, 2003, p. 243).

Tabel 7.2. Netto arbeidsparticipatie van personen van 15–64 jaar naar herkomstgroepering en geslacht, 2002.



(CBS, 2003)

Kijkend naar het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen, neemt het verschil onder autochtonen, Surinamers en Antillianen af.¹³ Aan de andere kant nemen de verschillen tussen Turkse en Marokkaanse mannen en vrouwen juist toe. Vooral onder Marokkanen worden de verschillen in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen groter: was het verschil in 1994 nog 16%, in 2002 is het 29% (!) (voor Turken was dit in 1994 25% en in 2002 27%) (Verwey-Jonker Instituut).¹⁴

Tabel 7.3. 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

¹² Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat met name veel Antilliaanse en Arubaanse vrouwen gebruik maken van gesubsidieerde arbeid. Ruim 8 procent van hen had een gesubsidieerde baan. (CBS, 2003, p. 87).

¹³ Bij de autochtonen had ruim de helft van de vrouwen een baan, terwijl van de autochtone mannen acht van de tien werkten. Van Surinamers daarentegen werkte 67 procent van de mannen en 56 procent van de vrouwen. (CBS, 2003).

¹⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/ p. 177 e.v.

	1994	1998	2002
Surinamers			
Mannen	54	63	67
Vrouwen	40	54	56
Antillianen			
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: Verwey Jonker Instituut, TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/ p. 177 e.v.

De genoemde verschillen lijken zich echter vooral voor te doen bij de eerste generatie allochtone vrouwen (vooral zij die voor 1980 kwamen). De arbeidsdeelname van tweede generatie niet-westerse allochtone vrouwen is in 2001 even hoog als die van niet-westerse mannen (Verwey-Jonker Instituut).¹⁵ Omdat een groot deel van de tweede generatie niet-westerse allochtone vrouwen nog een opleiding volgt, is de verwachting dat de arbeidsdeelname onder deze groep in de toekomst verder zal stijgen. Met betrekking tot huwelijksmigranten (uit de vier grootste etnische groepen) stelt het SCP (2003): «Ze zijn overwegend sterk op werk gericht, hetgeen blijkt uit een relatief hoge arbeidsmarktparticipatie en betrekkelijk lage werkloosheid, maar ze zijn wel vaak aan de onderkant van de arbeidsmarkt werkzaam en sterk vertegenwoordigd in tijdelijke banen.» (p. 243). Hierbij is echter geen onderscheid gemaakt tussen mannelijke en vrouwelijke huwelijksmigranten, waardoor niet duidelijk is of de «sterke gerichtheid op werk» ook voor vrouwelijke huwelijks-migranten geldt. Ten slotte is over de arbeidsparticipatie van vrouwen uit de nieuwe etnische groepen weinig bekend (Tillaart e.a., 2000), maar over het algemeen is de arbeidsparticipatie bij deze groepen door lange asielpedures en problemen bij de erkenning van buitenlandse diploma's laag.

Werkloosheid en sociale zekerheid

Gegevens over de werkloosheid onder allochtone vrouwen zijn niet eenduidig. In hoofdstuk 4 is ingegaan op verklaringen voor deze verschillende resultaten. Hier zullen slechts de verschillende gegevens naast elkaar worden gezet.

Volgens het SCP (2003) is de «werkloosheid onder Turkse, Surinaamse en Antilliaanse vrouwen aanzienlijk hoger 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» (p. 215). Er zijn echter verschillen tussen generaties: bij de tweede generatie allochtone mannen en vrouwen is de werkloosheid van beide seksen even hoog.¹⁶ Het CBS (2003) stelt daarentegen: «bij Turken en Marokkanen zijn vrouwen minder vaak werkloos dan mannen.» (p. 78). Wat betreft Surinaamse en Antilliaanse vrouwen komen de bevindingen van het CBS wel overeen met die van het SCP: «Surinaamse en Antilliaanse vrouwen zijn evenals autochtonen vaker werkloos dan de mannen.» (CBS, 2003, p. 78). Het CBS rapporteert voor alle vier genoemde minderheidsgroepen overigens lagere werkloosheidscijfers dan het SCP (2003).

¹⁵ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/ p. 177 e.v.

¹⁶ Wel merkt het Verwey-Jonker Instituut op dat allochtone jongeren vaker werkloos zijn dan allochtone ouderen, én dat allochtonen met een lage opleiding een hogere kans op werkloosheid hebben. Allochtone jongeren met een lage opleiding zijn zodoende te beschouwen als een risicogroep als het gaat om integratie op de arbeidsmarkt.

In de sociale zekerheid zijn allochtonen in het algemeen oververtegenwoordigd. Zo ontvangt 2% van de autochtonen een bijstandsuitkering, terwijl dit percentage bij allochtonen varieert tussen 12% (Surinamers) en 17% (Antillianen/Arubanen en Marokkanen) (Verwey-Jonker Instituut).¹⁷ De verschillen tussen autochtone en allochtone vrouwen zijn vooral groot onder jonge vrouwen: «Bijna een kwart van de niet-westerse allochtone vrouwen met een leeftijd tussen de 25 en 34 jaar ontving een uitkering. Van de even oude autochtone vrouwen had daarentegen slechts 9 procent eind 2001 een uitkering. Ook in de middelbare leeftijdsgroepen is het verschil groot. Van de niet-westerse allochtone vrouwen van 35 tot 45 jaar had 30 procent een uitkering, tegen 11 procent van de autochtone. In de leeftijdsklasse van 45 tot 55 jaar was dat respectievelijk 38 en 15 procent.» (CBS, 2003, p. 107/108).

Vrouwen hebben een grotere kans om arbeidsongeschikt te worden dan mannen. Dat geldt zowel voor autochtonen als voor allochtonen (CBS, 2003, p. 111). De kans op arbeidsongeschiktheid is voor Marokkaanse vrouwen 1,5 keer en voor Turkse vrouwen 3 keer zo hoog als voor autochtone vrouwen. Als oorzaak van de hogere instroom van Turkse vrouwen in de WAO noemt het SCP (2003) het feit dat Turkse vrouwen vaak werkzaam zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar arbeidsongeschiktheidsrisico's naar verhouding hoog zijn.¹⁸ Ook kunnen «tegenstrijdige verwachtingen over het verrichten van betaald werk door vrouwen en de primaire verantwoordelijkheid die zij voor het gezin hebben aanleiding zijn voor spanningen, waarbij ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid een min of meer logische keuze zijn.» (SCP, 2003, p. 224). Eenzelfde verklaring zou ook voor autochtone vrouwen die arbeid en zorg combineren van toepassing kunnen zijn.

Factoren van invloed op de onderwijs- en arbeidsmarktpositie van allochtone vrouwen

Onderwijspositie

De belangrijkste factoren die van invloed zijn op de onderwijspositie van allochtone meisjes (en jongens) zijn genoemd in hoofdstuk 5. De onderwijspositie van meisjes in alle etnische groepen (ook autochtonen) is beter dan die van jongens. Bij Turkse en Marokkaanse meisjes is een additionele verklaring voor de verschillen tussen jongens en meisjes de eerdergenoemde beperkingen van de bewegingsvrijheid, waardoor ze zich meer richten op studeren. Uit een kwalitatief onderzoek naar Marokkaanse meisjes (SISWO/SCP, 2003) blijkt dat de verklaringen die meisjes zelf geven voor hun schoolsucces in drie typen uiteenvallen: «de gevolgen van hun beperkte vrijheid om buiten school en thuis hun vertier te zoeken, de wens om het anders te doen dan moeder heeft gedaan en essentiële verschillen tussen mannelijk en vrouwelijk (Marokkaans) gedrag.» (p. 119). Over het eerste aspect stelt het SISWO: «De beperkingen van de bewegingsvrijheid die hen worden opgelegd en die zij, naarmate zij ouder worden, zichzelf steeds meer opleggen, maken dat het leven van de meisjes saai is. Daardoor vinden de meesten naar school gaan leuk, het betekent sociale contacten en het is een vorm van uithuizigheid die is toegestaan en die vanzelfsprekend is» (p. 120). School is ook een manier om ambities te realiseren, en om het beter te doen dan hun moeder. Dit tweede aspect wordt geïllustreerd door de volgende citaten:

«Ik denk gewoon meisjes zijn meer ingesteld op school. En hoe dat komt? Omdat die ouders, die moeders waarschijnlijk huisvrouwen zijn. Die niets bereikt hebben. Dat je een voorbeeld neemt aan jemoeder en die is huisvrouw en dat je denkt: zo wil ik het niet

¹⁷ K, 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/ p. 177 e.v.

¹⁸ «Veel Turken, en vrouwen vaker dan de mannen, zijn werkzaam via uitzendbureaus of loonbedrijven, in de schoonmaakbranche of in de gesubsidieerde werkgelegenheid (wiw/wsw).» (SCP, 2003, p. 224).

hebben, ik wil het beter hebben. Dat je daaraan vast houdt, van ik wil beter zijn dan dat.»
(SISWO, 2003, p. 120)

«Ik denk dat het iets is wat tussen je oren zit. Als jij denkt dat je een kans hebt die je moet grijpen. Er zijn ook wel meisjes die dat niet doen hoor, er zijn best wel veel meisjes die ook herrie schoppen, net zoals jongens. Maar er zijn ook meisjes die inzien van kijk, ik heb hier een kans om iets van mijn leven te maken. Dan ga ik dat ook doen. Gewoon, maar dat ze niet zoals eventueel hun moeder thuis belanden. Dat ze wel voor zichzelf kunnen zorgen.»
(SISWO, 2003, p. 120)

Ten slotte verklaren Marokkaanse meisjes hun betere schoolresultaten (met uitzondering van de basisschool) in vergelijking met de jongens ook door het feit dat meisjes minder problemen veroorzaken en door hun opvoeding gehoorzamer zijn dan de jongens (SISWO, 2003).

Arbeidsmarktpositie

Verklarende factoren voor de arbeidsmarktpositie van allochtone vrouwen zijn eind jaren negentig onderzocht door het SCP (Hooghiemstra en Merens, 1999). Hieruit blijkt dat in alle etnische groepen het opleidingsniveau van allochtone vrouwen de sterkste determinant is voor de hoogte van de arbeidsparticipatie (p. 74). De invloed van overige factoren op arbeidsparticipatie, zoals huishoudensituatie en migratieachtergrond, verschilt per etnische groep. De huishoudensituatie is vooral van invloed op de arbeidsparticipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen. «Het typisch Turkse en met name Marokkaanse gezinsvormingspatroon (op jonge leeftijd kinderen krijgen, relatief grote gezinnen) levert wel relatief geringe kansen op het verkrijgen van werk op, terwijl dat bij met name Surinaamse en ook Antilliaanse/Arubaanse (veel eenoudergezinnen, weinig kinderlozen) niet noodzakelijkerwijze het geval is.» (Hooghiemstra en Merens, 1999, p. 75). Overigens is de huishoudensituatie bij autochtone vrouwen ook een belangrijke determinant voor arbeidsparticipatie, vrouwen zonder kinderen hebben een veel grotere kans op werk dan vrouwen met kinderen.

Migratieachtergrond lijkt voor de meeste groepen (behalve voor Surinamers) een vergelijkbare invloed te hebben op de arbeidsparticipatie. «Alleen degenen die nog niet zo lang in Nederland zijn, hebben relatief geringe kansen op werken vergeleken bij autochtonen (en tweede generatie), binnen elk opleidingsniveau. Alle anderen (degenen die voor hun achttiende naar Nederland kwamen, of als volwassene maar lang geleden migreerden) hebben ongeveer gelijke kansen op het hebben van een baan als autochtonen (en tweede generatie) van gelijk opleidingsniveau.» (Hooghiemstra en Merens, 1999, p. 75).

Behalve bovengenoemde factoren komen in de gesprekken van de Commissie met allochtone vrouwen ook andere aspecten naar voren die van belang zijn voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Hierbij worden vooral belemmeringen vanuit de Nederlandse samenleving genoemd, waarbij vaak een vergelijking wordt gemaakt met autochtone vrouwen.

Mevrouw **Kesmer** (actief in de vrouwenafdeling van HTIB, Turkse Arbeidersvereniging in Nederland): *«Op de arbeidsmarkt speelt het verschil tussen vrouwen en mannen in de maatschappij. Daar zijn ook problemen en belemmeringen voor de autochtone vrouwen.»*

Mevrouw **Konuk** (actief in Turkse vereniging HTDB, Amsterdam): *«Zij hebben net zoveel problemen als de autochtone vrouwen, maar een extra factor daarbij is dat zij allochtoon zijn. Soms hebben zij het gevoel dat zij er niet bij horen of dat heel veel activiteiten en*

andere zaken niet toegankelijk zijn. Dat kan een feit zijn, maar het kan ook gevoelsmatig zijn.»

Een aantal vrouwen ervaart discriminatie op de arbeidsmarkt. Hierbij wordt vaker discriminatie vanwege etnische of religieuze achtergrond genoemd dan discriminatie vanwege het vrouw-zijn.

Mevrouw **Zuidveen** (Coördinator bij Stichting Surinaamse Vrouwen Bijlmermeer, Amsterdam-Zuid-Oost): (...) *«Ik ben hier eind jaren tachtig gekomen, na de coup. Ik ben hier gekomen als jurist. Je denkt dan dat je wel aan bod zult komen, waarom niet? Toch lukte dat niet. Je moest een baan ver beneden je niveau nemen.»*

De **Commissie**: *«Schrijft u dat toe aan de economische malaise die er op dat moment was of ook speciaal aan het feit dat u Surinamer was?»*

Mevrouw **Zuidveen**: *«Op dat moment niet. Ik kan mij een sollicitatiegesprek herinneren. Mijn naam klinkt een beetje Nederlands. Toen werd ik uitgenodigd en daar zag ik ineens de blikken en de gezichten verstarren toen ik binnenkwam. Naar mijn gevoel was het een goed gesprek en toch kreeg ik «nee» te horen. Als je vraagt waarom, komen er allerlei redenen, een beetje omfloerst. Dan denk je «goh». Als de vrouwen bij mij komen, kan ik ze daarom veel beter begrijpen en zeggen «dan moeten wij er iets aan gaan doen». Zo werken wij dan ook samen met verschillende organisaties.»*

Als het gaat om discriminatie vanwege religieuze achtergrond noemen islamitische vrouwen en meisjes het dragen van een hoofddoek als aanleiding.¹⁹

Mevrouw **Aissati** (openbare hoorzitting Rotterdam): *«Ik wil het hebben over discriminatie op de arbeidsmarkt. Ik zal u een voorbeeld geven. Ik ben zelf goed opgeleid, zoals menigeen hier met mij. Ik werd gediscrimineerd en word nog steeds gediscrimineerd, bij elke nieuwe baan. Men kijkt niet naar mijn CV. Als men dat al doet, staat men versteld, want hoe kan een vrouw die een hoofddoek draagt en zich zo kleedt zoveel hebben bereikt? Ik heb er wel twee keer zo hard voor moeten werken om geaccepteerd te worden op de arbeidsmarkt.»*

Voor meer informatie over discriminatie op de arbeidsmarkt wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Ook als het gaat om allochtone vrouwen op topfuncties signaleert een aantal allochtone vrouwen met wie de Commissie sprak, een «glazen plafond». Verklaringen voor het gebrek aan vrouwen op topfuncties waren onwil bij werkgevers en het ontbreken van een netwerk. Zo vertelt mevrouw El Mouden (Directeur MAS Dienstverleners, Amsterdam) het volgende:

«Er zijn ook heel weinig vrouwen in raden van commissarissen. Er is een stichting Toplink en die heeft mij ingeschakeld. Dat is Topkleur geworden en die moest 60 hoog opgeleide allochtone vrouwen zoeken voor hogere functies. Wij zijn aan de slag gegaan en hebben er 100 gevonden, maar tot op heden is er nog maar één geplaatst en dan nog door ons eigen initiatief. Ik vind dat de tijd rijp is dat de overheid gebruik gaat maken van de kwaliteit van deze vrouwen. Laat de mannen dan maar even, want die hebben al een voorsprong.»

¹⁹ In het recente onderzoek onder Marokkaanse meisjes van het SISWO/SCP (2003) wordt ingegaan op de gevolgen van het dragen van een hoofddoek op de relaties tussen collega's en klanten. Het blijkt dat de andere kleedgewoonten en omgangsvormen van moslima's kunnen leiden tot een afstand tussen zichzelf en collega's. Er worden echter ook voorbeelden gegeven van bedrijven waar het wel goed gaat. De jonge vrouwen en meisjes die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, geven aan bewust gekozen te hebben voor het dragen van een hoofddoek. «Sommige jonge vrouwen geven aan dat het dragen van een hoofddoek hen juist toelaat buitenshuis te werken. Hun ouders kunnen hun stap in de wereld beter accepteren, omdat duidelijk is dat de meisjes daarbij niet toegankelijk zijn voor mannen. Bovendien gaan moslim klanten en collega's dan respectvoller met hen om.» (p. 86).

Mevrouw **Sezer** (Directeur Sezer Consult) zet de nadelen van het ontbreken van een netwerk uiteen:

(...) «Als er een vacature vrijkomt, wordt er toch eerst in eigen kring gezocht. Als die kring nog steeds grijs, mannelijk en wit is, kom je niet verder.»

De **Commissie**: *«Ondervindt u als allochtone vrouw extra belemmeringen? Van het grijze, mannelijke en witte bolwerk hebben natuurlijk meer vrouwen last.»*

Mevrouw **Sezer**: *«Als vrouw heb je een handicap, maar als allochtone vrouw heb je een dubbele handicap. Mijn witte vrouwelijke collega's hebben een wit, grijs netwerk. Mijn netwerk in de top is nog minimaal. (...) Allochtonen komen pas nu langzamerhand in dat topnetwerk terecht, maar het is nog niet veel.»*

Het (dubbele) «glazen plafond» waar klaarblijkelijk ook allochtone vrouwen tegenop lopen, kan aanleiding zijn het zelfstandig ondernemerschap in te gaan.

Mevrouw **Sezer**: *«Ik wilde altijd al ondernemen, maar als ik in mijn werk kansen en mogelijkheden had gehad om de top te bereiken, was ik misschien niet voor mijzelf begonnen.»*

7.2.3 Sociaal-culturele positie van allochtone vrouwen

Het SCP vat de sociaal-culturele positie van de vier grootste etnische minderheden in Nederland als volgt samen: «In hun visie op familieleden, man-vrouw-verhoudingen en religie wijken de Surinamers en Antillianen vermoedelijk weinig af van de autochtone Nederlanders. Bij Turken en Marokkanen is de culturele afstand groter, maar deze afstand vermindert wel duidelijk in de tweede generatie. Deze generatie houdt overigens wel vast aan de religieuze- en groepsidentiteit.» (SCP, 2003). In deze paragraaf zal verder worden ingegaan op aspecten als individualisering, man/vrouw-verhoudingen, en de invloed van cultuur en religie op «emancipatie» van vrouwen.²⁰ Zoals eerder gesteld aan het begin van dit hoofdstuk zullen deze aspecten slechts op beknopte wijze worden beschreven.

Individualisering

In het aanvullende bronnenonderzoek wordt individualisering onderzocht als zelfsturing: zelfstandig handelen en denken. Kijkend naar veranderingen in opvoedingsdoelen in allochtone gezinnen, blijkt dat zelfstandigheid (autonomie) aan belang wint onder alle etnische groepen. Autonomie wordt echter wel op verschillende manieren geïnterpreteerd; bij Turkse, Marokkaanse en Chinese moeders betekent autonomie zelfredzaamheid en het nemen van sociale verantwoordelijkheid, terwijl bij Surinaamse en autochtone moeders autonomie meer als zelfsturing wordt opgevat, waarbij assertiviteit en eigen initiatief belangrijke competenties zijn. Bij de eerstgenoemde groepen wordt een zekere mate van conformiteit nog steeds belangrijk gevonden, al constateert ook de eerste generatie ouders al veranderingen in de manier waarop zij opvoeden. Er wordt minder de nadruk gelegd op absoluut respect en gezag, en men heeft een meer open houding ten opzichte van de kinderen. Er blijft echter sprake van een verschil tussen Turken en Marokkanen enerzijds en Surinamers en Antillianen anderzijds als het gaat om het belang dat wordt gehecht aan de beslissingsbevoegdheid van kinderen en opvoedingsdoelen als zelfstandigheid (Verwey Jonker Instituut).²¹

²⁰ Zoals zal blijken verderop in dit hoofdstuk, wordt emancipatie door verschillende vrouwen op verschillende wijzen geïnterpreteerd.

²¹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/p. 177 e.v.

Wat betreft de opvoedingsstijl is er in alle groepen (ook autochtonen) sprake van verschillen, variërend van autoritaire ouders tot permissieve ouders. Turkse, Marokkaanse, Chinese en Somalische ouders blijken (nog) vaker een autoritaire opvoedingsstijl te hanteren, terwijl de overige groepen steeds meer gelijkenis met autochtonen vertonen. Verder blijft de opvoeding van moslimmeisjes restrictief, vooral als het gaat om activiteiten buitenshuis en de omgang met het andere geslacht.

Ondanks of dankzij verschillende opvoedingsdoelen en -stijlen ontwikkelen allochtone jongeren steeds meer competenties op het vlak van zelfsturing, zoals assertiviteit en eigen verantwoordelijkheid. Uit onderzoeken onder Turkse en Marokkaanse jongens en meisjes blijkt dat deze snelle ontwikkelingen helaas soms ook een generatiekloof tot gevolg kunnen hebben tussen jongeren en ouders en daardoor problemen als marginalisering en weglopen in de hand werken (Verwey-Jonker Instituut).²²

Man/Vrouw-verhoudingen

De stijgende participatie van allochtone vrouwen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt is het gevolg van «veranderende opvattingen over belang van een voortgezette opleiding voor meisjes en hun daarmee samenhangende toenemende bewegingsvrijheid, alsook een stijgende acceptatie van arbeidsdeelname door gehuwde vrouwen» (Verwey – Jonker Instituut).²³ Vergelijkbare ontwikkelingen vinden ook in herkomstlanden als Turkije en Marokko plaats. Desalniettemin constateert het SCP in 2003 dat Marokkaanse en Turkse vrouwen minder moderne opvattingen over man/vrouw-verdelingen hebben dan Surinaamse en Antilliaanse vrouwen, die overigens ook modernere opvattingen hebben dan autochtone vrouwen.²⁴ Verder blijkt dat vrouwen in alle groepen modernere opvattingen hebben dan mannen. Bij jongens en meisjes is dezelfde ontwikkeling zichtbaar: meisjes hebben vaak modernere opvattingen over de combinatie van arbeid en zorg en de taakverdeling tussen man en vrouw dan jongens. Interessant is hierbij dat allochtone meisjes over het algemeen modernere opvattingen hebben dan autochtone meisjes. De verschillen tussen jongens en meisjes zijn wel kleiner onder Surinamers en autochtonen. Bij de Marokkaanse en vooral de Turkse jongeren hebben jongens veel traditionelere ideeën over man/vrouw-verhoudingen dan meisjes. Zoals gesuggereerd in de inleiding, is dit grote verschil in opvattingen een mogelijke verklaring voor de aanzienlijke mate waarin Turkse en Marokkaanse jongens én meisjes hun huwelijkspartner in het land van herkomst vinden.

Dit wordt geïllustreerd door mevrouw **Yazici** (Actief in de afdeling meidengroep, Islamitische Jongerenvereniging Deventer):

«Het zal ook u wel bekend zijn dat meiden bij emancipatie wat harder lopen dan jongens. Dat is ook bij heel veel autochtonen nog steeds zo, gelet op het aantal vrouwen dat in de WAO terecht komt. (...) De voortgang bij emancipatie speelt immers ook een rol bij de keuze van een partner. Heel veel jongens halen een vrouw uit het thuisland, omdat zij denken dat die minder geëmancipeerd zijn en dat zij dan nog de traditionele rol kunnen vervullen in het huis. De meiden hebben daar geen zin meer in, die praten over hun carrière, over werk, over gelijke verdeling van taken in huis.»

Behalve opvattingen over man/vrouw-verhoudingen is ook vooral de mate waarin deze opvattingen in praktijk worden gebracht een belangrijke indicator van emancipatie. Over de praktijk is echter weinig bekend. Uit

²² TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/ p. 177 e.v.

²³ Idem.

²⁴ Het SCP (2003) heeft vier kernconcepten van modernisering onderzocht: namelijk «familiezin», «autonomie van kinderen», «religieus liberalisme» en «man-vrouwrollen». Moderne opvattingen over man-vrouw rollen zijn gemeten aan de hand van de mate waarin respondenten het wel of niet eens zijn met de volgende stellingen:

- De man kan het beste de verantwoordelijkheid hebben voor het geld.
- Beslissingen over grote aankopen kan uiteindelijk de man het beste nemen.
- De vrouw kan het beste de verantwoordelijkheid voor het huishouden hebben.
- Een opleiding is voor jongens belangrijker dan voor meisjes.
- Het is voor jongens belangrijker dan voor meisjes dat zij later hun eigen inkomen kunnen verdienen.

kwalitatieve studies is wel gebleken dat de taakverdeling bij Marokkaanse, Turkse en Somalische gezinnen sterk seksspecifiek is. Meer dan de mannen helpen in deze gezinnen vaker de kinderen in het huishouden. In het verleden ging het hierbij vooral om de dochters, maar tegenwoordig worden taken eerlijker verdeeld over alle kinderen (Verwey Jonker Instituut).²⁵ Over de taakverdeling in Surinaamse en Antilliaanse gezinnen is niets bekend, behalve dat in deze gezinnen de vrouw relatief vaak alléén het hoofd van het huishouden vormt. In autochtone huishoudens is de taakverdeling tussen man en vrouw (ook) nog niet gelijk, «mannen blijven achter bij vrouwen in het gemiddelde aantal uren huishoudelijk werk dat zij verrichten» (Verwey Jonker Instituut).²⁶

Verder zijn naast opvattingen en praktijken ten aanzien van man/vrouw-verhoudingen waarbij het gaat om de combinatie zorg-werk en taakverdeling tussen man en vrouw, bij islamitische (en sommige Hindoeestaanse) groepen ook opvattingen over de eerbaarheid van de vrouw van belang. In dit verband kan gesteld worden dat, ondanks het feit dat de onafhankelijkheid van vrouwen op de terreinen arbeid en onderwijs is toegenomen, opvattingen over het belang van de eerbaarheid van vrouwen weinig zijn veranderd (Verwey Jonker Instituut).²⁷ Dit uit zich in het feit dat islamitische vrouwen en meisjes minder bewegingsvrijheid hebben en striktere kledingvoorschriften; er is meer controle op activiteiten buitenshuis en op de omgang met het andere geslacht.

Met betrekking tot kledingvoorschriften moet overigens worden vermeld dat het dragen van een hoofddoek ook als symbool van emancipatie kan worden beschouwd. «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 geloofsovertuiging, maar juist ook van vrijheid die deze vrouwen opeisen om volwaardig maatschappelijk te functioneren, zonder hun religieuze identiteit af te zweren.» (Verwey Jonker Instituut).²⁸ Het citaat van mevrouw Talhaoui even verderop in deze paragraaf is een illustratie hiervan.

Het is echter niet ondenkbaar dat de toenemende onafhankelijkheid van vrouwen in conflict komt met de enigszins «statische» opvattingen over eerbaarheid. Het aandeel Turkse en Marokkaanse vrouwen in verblijfhuizen is hier mogelijk een uiting van. Tussen 1999 en 2001 is het aandeel allochtone vrouwen in verblijfhuizen gestegen van 54% naar 60%, terwijl niet-westerse allochtonen 9% van de Nederlandse bevolking uitmaken (Verwey- Jonker Instituut).²⁹ Allochtone vrouwen in verblijfhuizen zijn vooral afkomstig uit Marokko, Suriname(!) en Turkije. Op het gebied van lijfemancipatie is zodoende nog een flinke achterstand te constateren bij allochtone vrouwen ten opzichte van autochtone vrouwen. Dit neemt niet weg dat huiselijk geweld ook onder autochtone vrouwen (én autochtone mannen) veel voorkomt. Zo constateert de regering in 2002: «Huiselijk geweld is de meest voorkomende geweldsvorm in onze samenleving». En: «In Nederland is meer dan een kwart van de bevolking (in een bepaalde periode of meerdere perioden van zijn of haar leven) wekelijks of dagelijks slachtoffer (geweest) van huiselijk geweld.»³⁰

Factoren van invloed op de sociaal-culturele positie van vrouwen.

Met betrekking tot de zelfbeschikking van vrouwen en man/vrouw-verhoudingen worden factoren van invloed vaak gezocht in de eigen

²⁵ Recentelijk hebben de imams van de Turks-islamitische beweging Milli Görüs hun mannelijke gehoor bij het vrijdagmiddag gebed opgeroepen te delen in de huishoudelijke taken. «Het is binnen een gezin waar ook de vrouw kostwinner is, niet rechtvaardig van haar te verwachten dat ze na het werk nog eens alle huishoudelijke taken doet,» aldus de imams. «Een rechtvaardige taakverdeling leren kinderen in de opvoeding. Hun ouders moeten het voorbeeld geven.» (Het Parool, 6 december 2003, *Imams manen mannen mee te helpen in de huishouding.*)

TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/

p. 177 e.v.

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

³⁰ TK 2001–2002, 28 345, nr. 2, p. 3.

cultuur en/of religie van minderheden. In de gesprekken met de Commissie kwam een aantal culturele en religieuze factoren aan bod die beperkend kunnen zijn voor de emancipatie van allochtone vrouwen. In de meeste gesprekken wordt echter opgemerkt dat lang niet alle allochtone vrouwen dergelijke beperkingen ervaren en dat autochtone vrouwen soms soortgelijke belemmeringen voor emancipatie hebben.

Met betrekking tot de vermeende mindere bewegingsvrijheid van islamitische vrouwen stelt mevrouw **Yuce** (Turks Cultureel Centrum voor Vrouwen, Rotterdam) bijvoorbeeld:

«Het is lang niet allemaal waar, want er zijn bijvoorbeeld veel Turkse vrouwen nogal progressief. Zij willen veel dingen doen in de samenleving en natuurlijk ook goed voor de kinderen zorgen. Ik ken veel Turkse vrouwen die op de school van hun kinderen vrijwilligerswerk doen. In hun vrije tijd volgen ze activiteiten in onder andere buurthuizen, waaronder taallessen. (...). maar helaas is er ook nog een groep vrouwen die van hun echtgenoot niets mogen doen buiten het huis.»

De **Commissie**: «Bereikt u die vrouwen ook?»

Mevrouw **Yuce**: «Die zijn natuurlijk ook moeilijk te bereiken. Soms komen ze wel eens naar ons centrum voor bepaalde activiteiten, maar ze mogen bijvoorbeeld niet van hun man werken. Laatst had ik nog een vrouw die heel graag van alles wilde doen en cursussen wilde volgen om te gaan werken, maar uiteindelijk mocht zij dat toch niet van haar man omdat hij bang was dat ze anders de kinderen zou verwaarlozen. Die mensen heb je ook nog hier.»

Het blijkt moeilijk te zijn om onderscheid te maken tussen culturele en religieuze factoren die allochtone vrouwen en meisjes beperken in hun emancipatie. De allochtone vrouwen met wie de Commissie sprak leggen zelf vaker de nadruk op cultuur.

De **Commissie**: «Mevrouw **El Mouden**, zijn er volgens u specifieke belemmeringen voor allochtone vrouwen om in de Nederlandse samenleving te integreren?»

Mevrouw **El Mouden**: «Dat is wel een moeilijke vraag. Ik denk dat het voor allochtone vrouwen nog steeds moeilijk is om in deze samenleving te integreren. Dat heeft niet alleen met onderwijs te maken, maar ook met cultuur. Het is heel moeilijk om het integratieproces van vrouwen te versnellen. Ondanks het feit dat ze hard werken en studeren, zij hebben van huis uit altijd nog belemmerende factoren die niet zo gauw naar buiten komen. Ik woon regelmatig bijeenkomsten bij en hoor vaak dat die vrouwen dat ook lang niet altijd naar buiten willen brengen, bijvoorbeeld omdat ze hun ouders niet willen kwetsen. Ik denk dat wij dus nog een heel lange weg te gaan hebben als het gaat om de integratie van allochtone vrouwen. (...) Ouderen van de eerste generatie en ouders die nu nog naar Nederland komen, zijn vaak niet opgeleid en vaak komen de problemen waarover wij het nu hebben, naar buiten bij hun kinderen. Meisjes studeren wel, maar als hun moeders thuis eigenlijk nog zijn opgesloten en de taal niet spreken en niets mogen, kun je niet verwachten dat die meisjes alles kunnen doen. Uit respect moeten ze vaak rekening houden met hun ouders. Zolang die meisjes daardoor worden belemmerd en eigenlijk geen keuze hebben, verkeren zij nog steeds in een achterstand in vergelijking met autochtone vrouwen.»

Mevrouw **Yazici** merkt hierbij op dat allochtone meisjes niet zozeer meer problemen tegenkomen dan autochtone meisjes, maar andere problemen:

«Ik denk dat zij voor andere problemen kunnen worden gesteld. Een groot deel van de meiden draagt bijvoorbeeld een hoofddoek, wat op school en bij sporten een probleem

kan zijn. Ook verkering hebben en uitgaan wordt door deze meiden niet op dezelfde manier beleefd als door autochtone meiden. (...) Deze meiden kunnen bijvoorbeeld niet zo maar even naar de disco op zaterdagavond. Dat past niet in hun geloofskader en van thuis mag het ook meestal niet. Je kunt dan stellen dat dansen en muziek helemaal verboden is, maar ik probeer een middenweg te vinden door hun in hun eigen vertrouwde omgeving een ontspanningsavond aan te bieden. Verleden jaar hebben wij een henna-avond georganiseerd, een traditionele vrijgezellenavond voor een bruiloft. Daar zijn meiden op af gekomen die ik nooit gezien had. Vaders spraken mijn man erover aan, omdat zij blij waren dat er zoiets georganiseerd werd. Zij vonden het een ruimte, een omgeving waar zij hun dochters met vertrouwen naar toe konden sturen. Wij proberen te voorkomen dat meiden thuis te rebels worden en dat zij problemen met hun ouders krijgen. Wij proberen dus een weg te vinden die de meiden aantrekkelijk vinden en waarin de ouders vertrouwen hebben.»

Allochtone meisjes zoeken dus hun weg tussen twee culturen. Uit onderzoek van SISWO (2003) blijkt dat Marokkaanse meisjes hierbij een strategie volgen, waardoor zij zowel in de Marokkaanse gemeenschap als in de Nederlandse samenleving succesvol kunnen zijn. Zo wordt zowel moederschap als een goede opleiding nagestreefd.

«Het huwelijk en moederschap zijn vanzelfsprekende doelen voor alle Marokkaanse meisjes. Daarmee beantwoorden ze aan de verwachtingen die vanuit de Marokkaanse traditie aan hen worden gesteld. Een belangrijk deel van hun jeugd staat in het teken van het zich zo goed mogelijk presenteren op de huwelijksmarkt. Aan de andere kant willen de meisjes ook dit anders doen dan hun moeders: ze willen zelf een partner kiezen en met hem onderhandelen, een huwelijk uitstellen tot na hun opleiding, minder kinderen krijgen en een eigen leven buiten het gezin. Hoe jonger de meisjes zijn, hoe optimistischer ze zijn over de combineerbaarheid van die verschillende ambities. Op dit moment realiseren alleen enkele van de hoogst opgeleide meisjes dit moderne ideaal. (...)» «Maar ook de meisjes die volgens de definitie van het emancipatie- en integratiebeleid succesvol zijn, geven daar hun eigen invulling aan. Zij doen het anders dan hun moeder, maar ook anders dan de Nederlanders. Ze trouwen jonger, krijgen meer kinderen op jongere leeftijd. Ze voelen weinig voor het autochtone patroon van jarenlang «oefenen» in relaties en pas trouwen en moeder worden na je dertigste. Marokkaanse meisjes binden zich eerder aan man en kinderen en leggen zich daarbij eerder beperkingen op in hun participatie op de arbeidsmarkt.» (Zie verder SISWO, p. 121/122).

In de gesprekken met de Commissie wordt ook religie genoemd als een factor van invloed op emancipatie.

Mevrouw **El Hantali** (Spiegelbeeld, opvangcentrum voor Marokkaanse meisjes, Amsterdam): *«Ten eerste word je niet serieus genomen, ten tweede ben je een slachtoffer en ten derde was de weg naar hulpverleners en mijn eigen gemeenschap gewoon lang, er was een lange weg te gaan. Daarom heb ik vorig jaar een oproep gedaan aan alle landelijke moskeeën om de taboes in onze gemeenschap te doorbreken. Dat is inderdaad geregeld, want gisteren was ik bij de inburgeringcursus in Soesterberg. Ik was de enige vrouw, er waren 55 of 60 imams. Ik heb persoonlijk aangekaart: dit zijn onze problemen, wij zijn moslims.»*

Mevrouw **Kesmer**: *«Ik zie inderdaad belemmeringen. In mijn ogen worden bepaalde godsdiensten in de praktijk gebruikt om bepaalde groepen in de maatschappij te belemmeren in hun ontwikkeling. Dit geldt niet alleen voor de islam, maar ook voor het christendom. We hebben het in dit geval over de vrouwen.»*

Mevrouw **Ferrier** (Directeur van E-Quality): «Ik denk dat er binnen iedere religie mogelijkheden en belemmeringen zijn, ook wat participatie betreft. Zoals ik al zei, geldt dat ook voor de christelijke religie. Ik denk dat het van belang is dat men er binnen die groeperingen zelf voor zorgt dat dit soort belemmeringen geslecht worden. Ook de overheid heeft daarin een taak door het stellen van bepaalde eisen aan een ieder in deze samenleving.»

Soms ook wordt de veronderstelde negatieve relatie tussen (vooral de islamitische) religie en emancipatie fel bestreden.

Mevrouw **Talhaoui** (openbare hoorzitting Rotterdam): «Ik ben in Nederland geboren en getogen, ik spreek de Nederlandse taal, ik studeer en participeer actief in de maatschappij. Toch ben ik in de ogen van veel autochtone Nederlanders niet geïntegreerd. (...) Moslimvrouwen worden onderdrukt, de hoofddoek zou een van de grootste obstakels voor integratie vormen: de hoofddoek, die in het westen symbool staat voor onderdrukking, achterlijkheid, afhankelijkheid en noem maar op. (...) Moslima's hebben de discussie bij voorbaat al verloren; als zij zeggen niet onderdrukt te worden, dan zijn zij of zo onderdrukt dat zij het niet durven toe te geven, of zij zijn zodanig bewerkt dat zij het niet inzien. De westerse vrouw zou een lichtend voorbeeld zijn voor de moslima. De westerse vrouw heeft een bepaalde ontwikkeling meegemaakt, een ontwikkeling die als dé ontwikkeling wordt gezien. Moslimvrouwen moeten worden omgetoverd in geëmancipeerde westerse vrouwen, desnoods met dwang. Zo wordt hoofddoekdragende meisjes de toegang tot onderwijs ontnomen, worden zij bespot en uitgesloten. En zo maken wij alleen kans op de arbeidsmarkt, als wij onze hoofddoek thuislaten en ons hullen in schaarse kleding. Er is een opkomst van hoogopgeleide moslimvrouwen, vrouwen van de tweede en derde generatie, die er bewust voor kiezen een hoofddoek te dragen en te leven volgend islamitische richtlijnen. Wij weigeren de politiek en de autochtone Nederlanders voor ons te laten bepalen hoe wij ons leven inrichten. Integratie is de taal spreken, positief meedraaien in de maatschappij en niet als lustobject voor mannen fungeren. Moslima's zijn het zat om keer op keer hun hoofddoek te verantwoorden en te verklaren. (...) Moslima's hebben een zware strijd te voeren, en zij strijden tegen de bekrompen mentaliteit van vele autochtone Nederlanders. Moslima's zijn geïntegreerd, maar als er eigenlijk gedoeld wordt op assimilatie, is het antwoord «nee, wij zijn niet geassimileerd, noch zullen wij dat ooit worden.»

Dit geeft aan dat emancipatie op veel verschillende manieren gedefinieerd kan worden (zoals ook bij Marokkaanse meisjes het geval bleek te zijn). Deze mogelijke verschillen tussen vrouwen met verschillende religieuze en culturele achtergronden komen in veel gesprekken met de Commissie naar voren.

Mevrouw **D'Ancona** (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid '81/'82 en Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur '89/'94): «In de eerste plaats, ik vond en vind nog steeds dat iedereen zijn eigen tempo mag hebben en dat niet iedereen het op dezelfde manier hoeft te doen. Dat vind ik heel erg benepen. In de tweede plaats, sommige allochtone vrouwen hadden op dat punt van ons niets te leren.»

Mevrouw **Arda** (Directeur van TopSupport Intercultural Consultancy): «Verschillende bevolkingsgroepen en maatschappelijke lagen bevinden zich op het punt van vrouwemancipatie in verschillende fases. Daarvan moet je je bewust zijn om de juiste injectie aan de juiste groep te geven. Mensen moeten dat zelf aangeven.»

De heer **Tonca** (Voorzitter Inpraakorgaan Turken): «Je moet ze de kans geven om zelf hun eigen manier van emancipatie te ontwikkelen, binnen de islamitische gemeenschappen in Nederland en niet van bovenaf, vanuit de ontvangende, dominante samenleving, die zegt: wij zijn zo geëmancipeerd en jullie zullen dan ook zo geëmancipeerd moeten zijn.»

Mevrouw **Köksal** (Vrouwenfederatie Milli Görüs): (...) «*Het is goed haalbaar dat moslim-vrouwen zonder identiteitsverlies zelfstandig gaan functioneren in de Nederlandse maatschappij. Dit vergt echter wel inspanning en inzicht: er moet een evenwicht worden gevonden tussen de eigen culturele, religieuze normen en waarden en die van de Nederlandse samenleving.*»

Mannen en emancipatie

Over de rol van allochtone mannen in het emancipatieproces lopen de opvattingen sterk uiteen.

Zo stelt mevrouw **Arda**: «*Allochtone vrouwen zijn zo langzamerhand wel uitgeëmanci-peerd; dit geldt voor alle lagen van de samenleving. Het emancipatiebeleid zou nu meer op allochtone mannen moeten worden losgelaten. Problemen als huiselijk geweld, eerwraak en de beperkte ontplooiingsmogelijkheden van vrouwen maken dit noodzakelijk. In zijn verschillende rollen, bijvoorbeeld in de religie (imams) en binnen het huwelijk, laat de allochtone man de vrouw struikelen, omdat hij niet meegroeit in de samenleving.*»

De heer **Kharsoufa** (voormalig gastarbeider) denkt daarentegen dat het allemaal wel meevalt:

«*Wat de mannen betreft kun je emancipatie bij de eerste generatie wel vergeten, maar bij de tweede en derde generatie zie ik echt vooruitgang. Daar valt het best mee, omdat de emancipatie ook in Marokko op gang is gekomen. Dat is het verschil met toen.*»

Verschillende vrouwen geven echter in de gesprekken wel aan dat zij het belangrijk vinden hun mannen te betrekken bij emancipatie, want: «je kunt niet op één been staan» (Turkse vrouwenorganisatie, Deventer). Concreet noemen allochtone vrouwen hierbij discussieavonden met mannen en vrouwen over emancipatie, en voorlichtingsbijeenkomsten over opvoeding en onderwijs, óók voor mannen.

De **Commissie**: «*Bent u het ermee eens dat voor emancipatie ook mannen bereikt moeten worden en, zo ja, hoe doet u dat?*»

Mevrouw **Chahid-Abaghigh** (Gezondheidsvoorlichtster Centrum Buitenlandse Vrouwen, Tilburg): «*Ja, dat klopt. Als je over opvoeding en onderwijs praat, hoor je de moeders zeggen dat hun mannen ook die informatie moeten hebben. Wij proberen via andere instellingen de vaders ook voorlichting te laten krijgen.*»

In een enkel gesprek komt naar voren dat behalve de beperkingen voor emancipatie van de kant van mannen, ook vrouwen een beperking kunnen zijn voor de emancipatie van hun seksegenoten, door sociale controle.

Mevrouw **Noteboom** (openbare hoorzitting Rotterdam): «*Ik heb ontzettend lieve burens, maar ik kan helaas toch niet ontkennen dat veel burens inmiddels allemaal zijn verhuisd uit de wijk, omdat met name Turkse en Marokkaanse vrouwen die wat waren verwesterd door andere vrouwen zo werden getreiterd en gepest, dat zij op een gegeven moment verhuisden, met tegenzin van de andere buurtbewoners.*»

Ten slotte zijn er ook structurele factoren aan te wijzen die van invloed zijn op de emancipatie van allochtone vrouwen. Hierbij is met name het afhankelijke verblijfsrecht van belang (zie ook paragraaf 7.4.2.).

Mevrouw **Snelders** (Projectbureau MCE, Amsterdam): *«De obstakels die ik verder waarneem, zijn voornamelijk structureel. Voor vrouwen zie ik heel duidelijk het afhankelijke verblijfsrecht. De slechte rechtspositie van vrouwen is heel belangrijk, vooral omdat dit ook nog eens helemaal in tegenstelling is met het emancipatie- en integratiebeleid zoals dat jaren is geweest. In het emancipatie- en integratiebeleid is ook regelmatig gezegd: een randvoorwaarde om een plaats in de maatschappij te kunnen vinden en veroveren, is een zekere rechtspositie.»*

De **Commissie**: *«Wat zijn de voornaamste problemen waar de vrouwen mee kampen?»*

Mevrouw **Da Veiga**: *«Heel vaak relatieproblemen en problemen rond de verblijfstatus. Een vrouw woont met een man samen en die man denkt: deze vrouw heeft aan mij te danken dat zij hier zit. Dan denkt die man dat zij zijn bezit is. Daaruit vloeien allerlei problemen voort.»*

Mevrouw **D'Ancona**: *«Het is duidelijk: als je geweld in relatie brengt met afhankelijkheid, dan is een verblijfsvergunning bijna een conditie om die afhankelijkheid niet te creëren.»*

Voor Marokkaanse vrouwen geldt ook nog dat het Marokkaanse personen- en familierecht op hen van toepassing is, wat gevolgen heeft voor bijvoorbeeld echtscheiding.

Mevrouw **Ulichki** (voorzitter Marokkaanse Vrouwenvereniging Nederland): *«De ongelijke behandeling van man en vrouw is in Marokko geïnstitutionaliseerd in de wet. Dat zien wij bijvoorbeeld bij de wet op personen- en familierecht. Dat is een bagage. De vrouw in Nederland kon ook pas emanciperen toen zij stemrecht kreeg.»*

Recentelijk zijn er echter wijzigingen voorgesteld in dit familierecht die een verbetering van de rechtspositie van de vrouw kunnen betekenen. In paragraaf 7.3.4. zal hierop worden teruggekomen. Ondanks de beperkingen die allochtone vrouwen en meisjes tegenkomen, zijn veel gehoorde positief over de veranderingen die plaatsvinden en de snelheid waarmee dat gebeurt.

De heer **Tonca**: *«Je weet niet wat er thuis gebeurt bij de mannen en vrouwen. Het rollenpatroon van moslimmannen en vrouwen is echt gestigmatiseerd, maar dat ligt heel genuanceerd, met name bij de jongere generatie. (...) Als ik binnen mijn eigen vriendenkring en binnen de organisaties kijk, zie ik dat vrouwen en mannen een veel prominenter rol krijgen. (...) In de omgang met elkaar en de vrijheden die je elkaar geeft in het publieke domein, gebeurt heel veel. Dat vrouwen niet mogen studeren, is bij heel veel moslimgezinnen in de Turkse gemeenschap überhaupt geen issue.»*

Mevrouw **d'Ancona**: *«Ik vind dat die integratie succesvol is geweest, maar dat is ook een heel persoonlijke perceptie. Ik ben voorzitter van Multiculturele Televisie Nederland. Ik zie daar programmamakers, meiden, ik zie daar presentatrices. Ik spreek in dat verband allochtone meiden die in gemeenteraden of in deelraden zitten. Als ik me dan realiseer hoe het vijftien jaar geleden was, dan is er een enorme sprong gemaakt. Ik wijs op de onderwijsresultaten van Marokkaanse meisjes. Ik wijs op de discussies die werden gevoerd over die hoofddoek, op de inbreng van allochtone meiden in die discussies. Dan kan ik zeggen: er is echt iets op gang gekomen, en in een tempo dat ik niet voor mogelijk heb gehouden.»*

Natuurlijk, ik weet dat er vergeten groepen zijn. Ik weet dat vrouwen nog steeds in afzondering leven, omdat zij niet naar buiten mogen. Ik weet dat er meisjes zijn, ook meisjes die werken en die geld verdienen, die in hun thuissituatie heel erg onderdrukt worden, maar niet weg kunnen omdat het dan weer op het hoofd van de moeder terechtkomt. Ik zie heel goed wat daar de problemen zijn, maar ik vind dat wij die meiden en die vrouwen een compliment zouden moeten geven voor wat zij in zo'n korte tijd en

onder omstandigheden die veel moeilijker waren dan ten tijde van de start van de emancipatie van witte vrouwen, tot stand hebben gebracht.»

Mevrouw **Yuce**: *«Emancipatie is in die zin wel gelukt dat vrouwen in het begin eigenlijk niet het huis uit konden, terwijl ze nu zelf het initiatief nemen om een taalcursus te volgen en een baan te zoeken. Vrouwen die niet werken, gaan bijvoorbeeld nadat zij hun kinderen naar school hebben gebracht een uurtje naar de sportschool om iets voor zichzelf te doen, of gaan naar een cursus of een buurthuis.»*

7.3 Beleid

Het merendeel van het overheidsbeleid gericht op allochtone vrouwen is vormgegeven vanuit ofwel het emancipatiebeleid, ofwel het minderheden-/integratiebeleid. Zowel binnen het emancipatiebeleid als binnen het minderhedenbeleid is er enerzijds sprake van algemeen beleid waarbij allochtone vrouwen een aandachtsgroep vormen, en anderzijds wordt er ook aanvullend specifiek beleid gevoerd gericht op allochtone vrouwen. Omdat het minderheden-/integratiebeleid op de deelterreinen arbeid, onderwijs, wonen en zelforganisaties al is beschreven in andere hoofdstukken van dit rapport zullen in dit hoofdstuk alleen specifieke beleidsmaatregelen gericht op allochtone vrouwen worden genoemd. Uiteraard kunnen ook algemene beleidsmaatregelen (vanuit het minderheden-/integratiebeleid) bijdragen tot de emancipatie van allochtone vrouwen. Echter, gezien de tijdsbeperking van dit onderzoek wordt hier in dit hoofdstuk niet verder op ingegaan. Wat betreft het emancipatiebeleid zullen zowel algemene beleidsmaatregelen (met allochtone vrouwen als aandachtsgroep) als specifiek op allochtone vrouwen gerichte maatregelen worden beschreven.

7.3.1 De jaren zeventig

De emancipatie van allochtone vrouwen vond en vindt plaats tegen de achtergrond van een bredere emancipatiebeweging in de Nederlandse samenleving. Omdat de emancipatie van autochtone vrouwen zich de afgelopen drie decennia (ook) met grote sprongen heeft ontwikkeld, zal hier eerst een korte schets worden gegeven van deze ontwikkelingen. «Rond het midden van de 20ste eeuw – de jaren vijftig – is Nederland in hoge mate een kostwinnerssamenleving. Uitgangspunt is dat gehuwde vrouwen, en zeker moeders, geen betaald werk buitenshuis hoeven te verrichten: zij moeten zich geheel aan hun huiselijke en opvoedkundige taken kunnen wijden. Rond 1960 zijn werkende volwassen vrouwen dan ook een uitzondering. Trouwen betekent voor vrijwel alle vrouwen het einde van de betaalde arbeid. En de meeste meisjes trouwen ook, meer dan 90%. Ze trouwen in die tijd bovendien jong: de gemiddelde huwelijksleeftijd is in 1970 zelfs 23 jaar.» (Schippers, 2003).

Vanaf 1960 treden er enkele belangrijke veranderingen op. «Met de snel groeiende welvaart ontstaan tekorten op de arbeidsmarkt, bv. in het onderwijs, en later ook in de industrie. Het aantal vrouwen dat een middelbare-schoolopleiding of zelfs een universitaire studie volgt neemt toe – mede dankzij invoering van de studiefinanciering. Er ontwikkelt zich een kleine voorhoede van goed opgeleide, ambitieuze vrouwen die ondanks huwelijk en kinderen toch een plek op de arbeidsmarkt willen hebben.³¹ In de loop van de jaren zestig krijgt deze kleine voorhoede steeds meer navolgers. Buitenshuis werken wordt in de jaren zeventig dan ook een politieke kwestie. Vrouwenbeweging en vrouwengroepen in

³¹ «Dat gaat echter niet vanzelf. Onder de titel «Mijn kinderen hebben er niets van gemerkt» beschrijft Marjolein Morée hoezeer die kleine voorhoede moest passen en meten: het betaalde werk buitenshuis mocht immers niet interfereren met de taken en verantwoordelijkheden als moeder en echtgenote. Want de idee dat de eigenlijke taak van vrouwen thuis ligt, ligt in die tijd niet alleen vast in wetten en regels, maar zit bij de meeste mannen en vrouwen ook stevig «tussen de oren». Als er echt moet worden gekozen tussen werk en thuis, dan is de regel voor vrouwen: «het gezin gaat vóór». Dat verwacht niet alleen je man, maar ook je ouders, je schoonouders, je vrienden en vriendinnen, je burens en ook de dominee of de pastoor. De meeste vrouwen van die tijd vinden eigenlijk ook zelf dat dat zo hoort.» (Schippers, 2003).

vakbonden eisen een gelijk recht op voor vrouwen om betaalde arbeid te verrichten, en toegang te krijgen tot een domein dat tot dan toe bijna exclusief was voorbehouden aan mannen. Ze wijzen op de enorme achterstand van vrouwen in opleiding en scholing. Ze gaan met de slogan «Marie wordt wijzer» aan de slag met moedermavo's en VOS-cursussen («Vrouwen oriënteren zich op de samenleving»). Ook de volwassen vrouwen van 30+ en 40+ krijgen daarmee kansen om hun opleidingsachterstanden uit het verleden in te halen, betere kwalificaties en kansen te krijgen voor betaalde arbeid.» (Schippers, 2003).

Uiteindelijk komt na een oproep («Den Uyl – het is nu tijd voor een emancipatiebeleid»), aan de regering van de actiegroep Man-Vrouw-Maatschappij (onder leiding van Joke Smit) tot het voeren van een emancipatiebeleid de EmancipatieKommissie tot stand, die als nationale stuurgroep de regering moet gaan adviseren omtrent een te vormen emancipatiebeleid (Klink, 2003).

Hoewel de rijksoverheid eind jaren zeventig met de eerste emancipatienota wel een aanzet geeft tot het ontwikkelen van emancipatiebeleid gericht op allochtone vrouwen, wordt in de jaren zeventig geen specifiek beleid gevoerd ten aanzien van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen.³² Activiteiten ten behoeve van deze vrouwen worden georganiseerd door eigen organisaties van vrouwen, club- en buurthuizen, kerken en actiegroepen, en stichtingen. Verder vindt er ook veel ongeorganiseerd werk plaats, «te weten activiteiten van Nederlandse vrouwen die niet aangesloten zijn bij een of andere organisaties» (Werkgroep Buitenlandse Vrouwen, CRM, 1977, p. 30). Wat betreft de effectiviteit van deze activiteiten stelt de Werkgroep Buitenlandse Vrouwen (CRM, 1977, p. 30): «Er kan (...) worden gezegd dat het werk voor buitenlandse vrouwen in het algemeen moeizaam loopt en vaak lijdt onder gebrek aan ervaring, materiaal en financiële middelen.» Behalve dat wordt de houding van Nederlandse vrouwen ten opzichte van buitenlandse vrouwen niet altijd gewaardeerd. Een Turkse gezinsbegeleidster in die tijd stelt: «Er waren veel Nederlandse vrijwilligsters, maar dat ging allemaal heel betuttelend en bemoederend. Ik heb eens een uitnodiging gehad van de Rooie Vrouwen binnen de PvdA om iets te vertellen over Turkse vrouwen. Ik merkte meteen dat ze het vooroordeel hadden dat het om achterlijke, zielige vrouwen ging. Dat beeld wilden ze bewaren. Wat ik vertelde over de positie van de vrouw in Turkije, kwam helemaal niet over. Ze kenden alleen die vrouw uit de agrarische cultuur, die geen woord Nederlands kende en hulp nodig had. Ze konden het niet goed verwerken als ik vertelde over het verschil tussen stads- en plattelandsvrouwen, want dat schokte hun beeld.» (Tinnemans, 1994, p.182).

Ook bij de Stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers (zie hoofdstuk 2) waren de ervaringen van buitenlandse vrouwen niet altijd positief. Zo vertelt dezelfde Turkse gezinsbegeleidster dat ze bij het organiseren van groepsbijeenkomsten «als eerste en enige vrouwelijke én buitenlandse collega», regelmatig werd tegengewerkt door haar mannelijke collega's in de stichting. Ook pogingen om de algemene instellingen voor hulpverlening te koppelen aan de groepsbijeenkomsten om zo vrouwen beter te bereiken liepen spaak: «De stichtingen deden het eerstelijnswork toen nog zelf en ze zagen dat als een bedreiging voor hun positie. Mensen werden afhankelijk gemaakt van de Stichting. Consulanten regelden de kinderbijslag voor hen in plaats van dat ze de mensen leerden hoe ze dat zelf konden regelen. Dat is een grote fout geweest van het categoriale werk van toen en dat werkt nu nog door in de zelfstandigheid van buitenlan-

³² Pas vanaf 1984 worden emancipatiemiddelen ingezet voor vrouwen uit etnische minderheden (Koolen, 2003, p. 7).

ders.» (p. 183). De zelforganisaties van buitenlandse vrouwen hadden last van een probleem waar de zelforganisaties vanaf het begin mee kampten: gebrek aan geschoold kader. Toch waren er wel voortrekkers, vooral Turkse vrouwen, die in Turkije enige vorm van hoger onderwijs achter de rug hadden. (p. 299). (voor meer informatie over zelforganisaties, zie hoofdstuk 9).

Hoewel een aanzienlijk aantal vrouwen ook als arbeidsmigrant naar Nederland kwam³³ (de arbeidsparticipatie van buitenlandse vrouwen is hoger dan die van Nederlandse vrouwen), nam in de jaren zeventig ook de gezinshereniging toe. Tinnemans (1994) stelt hierover: «Het waren niet zozeer de gunstige vooruitzichten in Nederland die aanleiding gaven tot gezinshereniging. Huwelijks- en gezinsproblemen (door de lange afwezigheid van de echtgenoot en vader) gaven vaak de doorslag. Het hoge niveau van de sociale en medische voorzieningen was ook een belangrijke aanleiding.» (p. 187). Het lang van elkaar gescheiden leven van mannen en vrouwen en de cultuurschok met de Nederlandse samenleving, leidde tot de nodige problemen. Zo stelt een Marokkaanse gezinsbegeleidster uit die tijd: «De problemen waren in die jaren enorm. Cultuurveranderingen kunnen nooit plaatsvinden zonder conflict. Dat conflict is meestal wel de moeite waard. Ik heb ontzettend veel relatieproblemen gezien.» (p. 192). Ook de overgang naar het leven in de Nederlandse samenleving was voor veel vrouwen niet makkelijk: «Die vrouwen waren enorm eenzaam. Ze zaten vaak alleen thuis. De kinderen leerden op school heel snel de taal, moeder hield dat niet bij. Het gezin glipte haar door de vingers en ze voelde zich nóg eenzamer. De mannen hadden hun werk, hun contacten en hun vrienden, want ze waren al langer hier. De vrouwen spraken ook geen Nederlands. In Turkije hadden ze ondersteuning van hun omgeving, maar hier niet.» (p. 182). Daarom waren groepsbijeenkomsten ook belangrijk. «Die groeps-bijeenkomsten werkten fantastisch. Eindelijk konden die vrouwen vragen wat ze zélf wilden weten.» (p. 183).

In januari 1977 publiceert het ministerie van CRM het rapport van de Werkgroep Buitenlandse Vrouwen, die een eerste inventarisatie van de problemen van buitenlandse vrouwen maakt. Aanleiding vormt de begin jaren zeventig sterk toegenomen gezinshereniging, waardoor het welzijnsbeleid voor de buitenlandse werknemers (dat tot dan toe grotendeels gericht was op de geworven arbeidskrachten die bijna uitsluitend mannen waren) afgestemd zal moeten worden op de aanwezigheid van buitenlandse vrouwen en gezinnen. De werkgroep constateert een achterstand van buitenlandse vrouwen op het gebied van onderwijs (o.a. analfabetisme), arbeid (slechte werkomstandigheden en moeilijkheden met kinderopvang³⁴), gezondheidszorg, en juridische status (afhankelijke verblijfsvergunning). Als oplossingen noemt de werkgroep onder andere: taallessen³⁵, alfabetiseringscursussen, en cursussen in naaien en handvaardigheid, evenals het «bevorderen van goede voorlichting door de geëigende instanties met name over de volgende onderwerpen: sociale voorzieningen, sociale verzekeringen, de werkwijze van het Nederlandse bestuursapparaat, over specifieke «vrouwenonderwerpen» (huishoudvoering, zwangerschaps- en zuigelingen­zorg, e.d.)» (CRM, 1977, p. 13). Ook het ondersteunen van bestaande buitenlandse vrouwenorganisaties en het stimuleren van de oprichting van nieuwe organisaties moet worden bevorderd, vindt de Werkgroep. Omdat noch van de kant van de Nederlandse overheid, noch van de kant van de vrouwen zelf duidelijk is of het verblijf in Nederland tijdelijk of van langere duur (of zelfs permanent) is, worstelt de Werkgroep met de vraag óf en in

³³ Het aandeel vrouwelijke buitenlandse arbeidskrachten is in die jaren vrij groot, in 1976 werd 25% van de tijdelijke arbeidsvergunningen voor Mediterrane vreemdelingen verleend aan vrouwen (p. 23, CRM).

³⁴ Sinds eind jaren zeventig waren er experimenten voor de allochtone kinderopvang van nul tot zesjarige en voor vier- tot twaalfjarige buitenlandse kinderen, maar er bestond al meteen een tekort aan opvangplaatsen. (Tinnemans, 1994, p. 298).

³⁵ De belemmeringen die de werkgroep signaleert bij buitenlandse vrouwen om de Nederlandse taal te leren zijn: «Een slechte vooropleiding die het leren bemoeilijkt, een dubbele dagtaak als ze buitenshuis werkt, de cultureel bepaalde attitude dat vrouwen niet behoeven te leren, onvoldoende inzet van personeel en geldmiddelen rechtstreeks ten behoeve van de vrouw vanuit de overheid en het particulier initiatief, slechte motivatie van de vrouw zelf in verband met haar toekomstperspectief» (Ministerie van CRM, 1977, p. 12).

welke mate integratie van de buitenlandse vrouwen en hun gezinnen in de Nederlandse samenleving gewenst is. De Werkgroep neemt hier uiteindelijk geen standpunt over in.

Nota Emancipatie. Proces van verandering en groei (1977)

De nota *Emancipatie, Proces van verandering en groei* is de eerste emancipatienota en geeft daarmee de start van het Nederlandse emancipatiebeleid aan. De nota is in belangrijke mate geïnspireerd door de aanbevelingen van de Emancipatiecommissie, een externe adviescommissie die in 1974 werd ingesteld om gedurende een termijn van vijf jaar de regering te adviseren over een samenhangend beleid ter bevordering van de emancipatie van de vrouw (Klink, 2003). Het uitgangspunt van het emancipatiebeleid zoals beschreven in de nota *Emancipatie, Proces van verandering en groei* 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 alleen of samen met anderen vorm en inhoud aan hun leven te geven».³⁶ Op basis van dit uitgangspunt worden de volgende drie doelstellingen voor het emancipatiebeleid geformuleerd:

- het doorbreken van rolbeperkingen voor vrouwen en mannen;
- het inhalen van achterstanden (bij vrouwen: in rechten, onderwijsniveau en maatschappelijke participatie; bij mannen: in participatie in de persoonlijke levenssfeer);
- het bevorderen van waardering bij vrouwen en mannen van eigenschappen en activiteiten die traditioneel aan het vrouw-zijn gekoppeld worden.³⁷

In de nota wordt ook de emancipatie van buitenlandse vrouwen genoemd. De regering constateert in dit verband dat buitenlandse vrouwen zich in een dualistische situatie bevinden: «naast een neiging zich voor langere tijd in Nederland te vestigen wil men begrijpelijkerwijze tevens de mogelijkheden openhouden voor terugkeer».³⁸ De regering stelt verder dat, gezien de grote culturele verschillen tussen de mediterrane landen en Nederland, het emancipatiebeleid gericht op deze groepen vrouwen met zorgvuldigheid zal moeten worden ontwikkeld. Daartoe zal een speciale werkgroep van de Interdepartmentale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid worden ingesteld, die vooral aandacht zal 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».³⁹ Het voornemen is de aanbevelingen van de Werkgroep Buitenlandse Vrouwen als aanzet voor te ontwikkelen beleid te gebruiken.

Zowel de Werkgroep Buitenlandse Vrouwen als de regering (blijkens de eerste emancipatienota) worstelt met het begrip «integratie met behoud van eigen identiteit». Aan de ene kant verdient de positie van allochtone vrouwen aandacht, aan de andere kant wil men ook de eigen cultuur respecteren. Dit leidt ertoe dat er in de jaren zeventig nog geen beleid wordt ontwikkeld voor buitenlandse vrouwen.

Volgens de heer Stoové (voormalig hoofd Culturele Minderheden van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (later Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur)) waren er wel pogingen vanuit het ministerie van CRM om taalcursussen op te zetten voor vrouwen van gastarbeiders, maar werden die uiteindelijk niet uitgevoerd vanwege bezwaren van buitenlandse mannen.

³⁶ TK 14 496, nr. 1.

³⁷ TK 14 496, nr. 1.

³⁸ TK 14 496, nr. 1.

³⁹ De nota noemt de volgende niet-autochtone groepen: Surinamers, Antillianen, Molukkers, buitenlandse werknemers en vluchtelingen.

De **Commissie**: «Werd er bewust nagedacht over de positie van buitenlandse vrouwen? Zij waren inmiddels ook naar Nederland gekomen. Werd er toen al nagedacht over de wijze waarop zij bereikt moesten worden, dus buiten de arbeidsmarkt, om de Nederlandse taal te kunnen leren spreken?»

De heer **Stoové**: «Ja, op het moment van gezinsvorming en gezinshereniging is de notie voluit aanwezig dat het verblijf definitief is en dat er een nieuwe samenleving is waarin jonge migranten, nu nieuwkomers geheten, zich vestigen. De notie was dus ook dat het goed zou zijn, wanneer ook de buitenlandse vrouwen de Nederlandse taal machtig zouden zijn. Je zou kunnen zeggen dat het voor hen des te meer geldt, omdat hun omgeving toch wat beperkt is. Men vond dat zij deze mogelijkheid aangeboden moesten krijgen. Toen stootten wij op verzet, om deze harde woorden maar te gebruiken, van de buitenlandse mannen. Zij vroegen waar dat voor nodig was. In de visie van deze mannen was de Nederlandse samenleving bedreigend voor hun vrouw. Het was dus heel lastig om dat aanbod te formuleren. In de contacten die het departement met de buitenlandse migranten onderhield, werd er gezegd: jullie zouden er goed aan doen om onze echtgenotes vakopleidingen te geven. Men dacht bij voorkeur aan een opleiding die toegang gaf tot de naaiateliers. In hun ogen was dat een profitabele zaak en een eerbare activiteit. Op onze beurt vroegen wij ons af of dat wel zo moest. Langzamerhand kwamen er wat illegale naaiateliers. Waar begin je dan aan als overheid? Die vorm heeft het dus niet gekregen. Wel werden de vrouwen betrokken bij vrijwilligersactiviteiten onder het mom dat die activiteiten voor hen wel mogelijk waren. Zij werden als het ware naar buurthuizen «gelokt» en daar kregen zij echt stiekem wat beginselen van de Nederlandse taal aangereikt. Dit gebeurde echter niet in de professionele zin, zoals het zou horen. De buitenlandse migrant was daar mede debet aan.»⁴⁰

7.3.2 De jaren tachtig

Begin jaren tachtig is de arbeidsparticipatie van buitenlandse vrouwen aanzienlijk hoger dan die van Nederlandse vrouwen (40.1% en 32.9%), al zijn er grote verschillen tussen vrouwen uit verschillende herkomstlanden (zie tabel 7.3). Vooral onder Marokkaanse vrouwen is de arbeidsparticipatie laag. Er zijn weinig getrouwde Nederlandse vrouwen die werken; 33% van de werkende vrouwen is getrouwd ten opzichte van 77% van de werkende mannen⁴¹. Omdat het merendeel van de Turkse en Marokkaanse vrouwen via gezinshereniging naar Nederland kwam, (sommige kwamen ook als arbeidsmigrant, zie de vorige paragraaf), zullen de meeste vrouwen uit deze etnische groepen getrouwd zijn geweest. Verder is er over de situatie van buitenlandse vrouwen in deze periode (behalve datgene dat al naar voren kwam in paragraaf 7.3.1), niet veel bekend.

⁴⁰ Echter, het ministerie was ook niet altijd even goed op de hoogte van wat er speelde onder migrantenvrouwen:

De **Commissie**: (...) Zijn er pogingen gedaan om te weten te komen wat er leefde onder de brede groep migranten? Hoe kon u dat dus beoordelen?

De heer **Stoové**: Dat is in de Nederlandse context nooit zo moeilijk, want iedereen belt en schrijft wel. Je krijgt dus vrij snel een beeld van de ontwikkelingen. (...)

De **Commissie**: Belden en schreven de migrantenvrouwen ook in de jaren zeventig, tachtig?

De heer **Stoové**: «Niet de migrantenvrouwen. Daarbij moet je het hebben van toevallige contacten en actieve tussenpersonen.»

⁴¹ Ook de werkloosheid van Nederlandse vrouwen was twee keer zo hoog als die van mannen (11.3% en 6.2% respectievelijk).

Tabel 7.3. Arbeidsparticipatie naar geslacht en nationaliteit in 1981.

	Nederlands	Niet-Nederlands	Turks	Marokkaans
Mannen	70.0%	83.7%	86.9%	86.3%
Vrouwen	32.9%	40.1%	42.1%	16.3%

Bron: CBS.

De rol van de overheid

Over het begin van de jaren tachtig concludeert mevrouw **D'Ancona** dat het beleid ten aanzien van allochtone vrouwen niet veel om het lijf had:

«Ik geloof niet dat er in de eerste periode sprake was van een samenhangend en consistent beleid. (...) Er was in die tijd ook een aantal projecten voor gemengde kinderopvang, de gezamenlijke opvang van kleine kinderen uit verschillende culturen. Dat was

ook zo'n interessant «projectje» dat zich op een aantal plekken afspeelde. Er was in die tijd echter geen sprake van een coherent beleid. Het hing af van de belangstelling, de betrokkenheid, de gevoeligheid van sommige collega's.»

Deels kwam dat omdat het emancipatiebeleid voor autochtone vrouwen pas in de beginfase was.

De Commissie: «U was in 1981–1982, de periode waarin u staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was, verantwoordelijk voor emancipatie. Hoe ging dat toen? Ging dat over autochtone vrouwen? Werd er bij werkgelegenheidsvraagstukken ook specifiek rekening gehouden met etnische aspecten? Of was dat helemaal niet aan de orde?»

Mevrouw d'Ancona: «Ik denk dat dat niet aan de orde was. Ik heb gezegd dat ik de emancipatieportefeuille alleen wilde doen als die van CRM, zoals ministerie toen nog heette, naar Sociale Zaken werd verplaatst. Ik wilde dat omdat Joop den Uyl, die daar toentertijd de minister was, een werkgelegenheidsplan ging maken. Er zaten in eerste instantie überhaupt geen vrouwen in. Er zaten dus niet alleen geen allochtone vrouwen in, er zaten sowieso geen vrouwen in. Ik heb er met veel moeite voor gezorgd dat in dat plan een evenredige aandacht zou worden besteed aan werkloze vrouwen. De werkloosheid onder vrouwen was ook toen al aanzienlijk. Het was al een overwinning dat die evenredige aandacht voor vrouwen erin geperst werd. Het is met schaamte dat ik dat moet zeggen, want wij spreken toch over 1980. Ik denk echter niet dat er daarbinnen nog specifieke aandacht was voor allochtone vrouwen.»

Vanaf 1982 beginnen concrete maatregelen gericht op vrouwen uit etnische minderheidsgroepen vorm te krijgen, als er vanuit het Vrouwen en Minderheden (VEM)-project (1982–1990) en de nota Emancipatie (1985) een aantal projecten voor vrouwen uit minderheidsgroepen worden gestart (Saharso, 1998). «De Emancipatieraad bracht in 1982 het advies «Culturele minderheden en vrouwenemancipatie» uit als reactie op de ontwerp-Minderhedennota, waarin hij aandacht vroeg voor specifieke problemen van vrouwen uit minderheidsgroepen. De raad achtte het wenselijk met een nieuw beleid aan te vangen, bijvoorbeeld door het opzetten van proefprojecten voor vrouwen en meisjes. Ook op politiek niveau werd besloten dat specifieke aandacht besteed moest worden aan de positie van vrouwen uit minderheidsgroepen. In het regeerakkoord van het kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981) is besloten tot het instellen van een projectsecretariaat emancipatiebeleid. In de uitwerking hiervan⁴² gaf de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat er een concreet plan op het terrein van vrouwen uit minderheden moest worden opgesteld. De uitwerking van de concept-Minderhedennota bood de mogelijkheid om globaal alle beleidsterreinen na te lopen op knelpunten voor vrouwen uit minderheidsgroepen. Dit leidde ertoe dat in de Minderhedennota (1982/1983) een afzonderlijk hoofdstuk werd opgenomen over vrouwen uit minderheidsgroepen.» (Eindrapportage van het project vrouwen en minderhedenbeleid, 1982–1990, p. 1).

Samenwerking DCE en DCM: project Vrouwen en Minderhedenbeleid (1982–1990)

«Eind 1982 hebben de toenmalige bewindslieden belast met respectievelijk het minderhedenbeleid (J. Rietkerk) en het emancipatiebeleid (A. Kappeyne van de Coppello) het project Vrouwen en Minderhedenbeleid gestart. Zij installeerden een gelijknamige interdepartementale Werkgroep Vrouwen en Minderhedenbeleid (VEM) voor de ontwikkeling, begeleiding, uitvoering en evaluatie van deze projecten. De werkgroep VEM kreeg een budget tot haar beschikking voor de periode 1982–1988. Na een tussen-

⁴² TK 81–82, 17 100 nr. 48.

tijdse evaluatie in 1988 is besloten om de projectperiode met twee jaar te verlengen.»⁴³ (Eindrapportage van het project vrouwen en minderhedenbeleid, 1982–1990, p. 1).

Het VEM-project bestaat uit experimentele kleinschalige projecten op het gebied van werkgelegenheid, coöperatieve werkplaatsen, ondersteuning van eigen organisaties, maatschappelijke hulpverlening, educatie, voorlichting en gezondheidszorg (Saharso, 1998).⁴⁴ Het doel van het VEM-project is de participatie van allochtone vrouwen op verschillende maatschappelijke terreinen te bevorderen en de dienstverlening van voorzieningen gericht op het bevorderen van participatie beter af te stemmen op de behoeften van allochtone vrouwen. Door de experimentele projecten worden ten eerste methoden ontwikkeld waarmee maatschappelijke instellingen de participatie van allochtone vrouwen kunnen bevorderen. Ten tweede kan beoordeeld worden of bestaande voorzieningen aangepast moeten worden of dat er nieuwe voorzieningen nodig zijn die aansluiten bij de behoeften van allochtone vrouwen.

⁴³ In het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1989 stelt de regering t.a.v. de VEM-projecten: «de projecten die op kleinschalig niveau beogen de opleidingen, een gedeelte van de arbeidsmarkt, c.q. van de dienstverlening open te stellen voor vrouwen uit minderheids-groepen, blijken zeer bruikbaar». Daarom zullen nieuwe projecten worden opgezet op de gebieden (a) werkgelegenheid in de administratieve sector/informatica sector en in de gezondheidszorg, (b) maatschappelijke hulpverlening voor weggelopen en mishandelde vrouwen en meisjes uit minderheids-groepen, (c) voorlichtingsactiviteiten van eigen organisaties.

⁴⁴ De 7 deelprojecten van het VEM-project zijn:

1. werkgelegenheid in de zorgsector en bij de politie;
2. werkgelegenheid in de vorm van coöperatieve textielwerkplaatsen;
3. ondersteuning van eigen organisaties van vrouwen uit minderheidsgroepen;
4. gezondheidszorg, o.a. deskundigheidsbevordering van huisartsen, gezondheidsvoorlichting aan vrouwen uit minderheids-groepen en de opleiding van vrouwelijke Berbertolken;
5. educatie, o.a. basiseducatie, bestrijding schoolverzuim buitenlandse meisjes en beroepseducatie;
6. maatschappelijke hulpverlening aan weggelopen vrouwen en meisjes uit minderheids-groepen;
7. informatievoorziening, voorlichting en mediabeleid.

⁴⁵ Deze cursus bestaat uit een aantal lessen via radio en televisie, video- en geluidscassettes en begeleidend schriftelijk materiaal. Oriëntatie op de samenleving- met de nadruk op praktische zaken wordt gecombineerd met het bevorderen van de taalvaardigheid in het Nederlands (Minderhedennota, 1983, p. 125). In het Actieprogramma Minderhedenbeleid uit 1986 concludeert de regering dat het project inmiddels op radio en televisie is uitgezonden, en dat het bijbehorend schriftelijk materiaal inmiddels over de doelgroepen is verspreid.

Minderhedennota (1983)

De Minderhedennota wijdt een apart hoofdstuk aan allochtone vrouwen. De regering stelt dat zowel binnen het algemene minderhedenbeleid als het algemene emancipatiebeleid specifieke beleidsaandacht nodig is. «In navolging van het advies van de Emancipatieraad heeft het kabinet er dan ook voor gekozen om zowel vanuit het gecoördineerde emancipatiebeleid als vanuit het gecoördineerde minderhedenbeleid op deze problematiek in te spelen» (p. 123).

Verder wordt geconstateerd dat vrouwen uit etnische minderheidsgroepen geen homogene groep vormen, waarbij verschillen in opleidingsniveaus benadrukt worden. Verschillende groepen vrouwen hebben te maken met verschillende knelpunten voor participatie in de Nederlandse samenleving. Zo is er een klein aantal hoogopgeleiden onder de buitenlandse vrouwen, bij hen is het stimuleren van kaderfuncties relevant. Vrouwen met enige opleiding (een wat groter aantal) ervaren meestal problemen als zij verder onderwijs willen volgen. Opleidingen blijken dan vaak slecht toegankelijk te zijn, omdat de vooropleiding onvoldoende aansluit. Vrouwen zonder opleiding (het grootste aantal) leiden veelal een geïsoleerd bestaan, mede omdat vaardigheden en kennis tekortschieten om zelfstandig te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. De regering concludeert ten aanzien van deze vrouwen: «bestaande maatregelen die gericht zijn op het doorbreken van het isolement, het leren van Nederlands en het wegwijs maken in de samenleving bereiken hen onvoldoende» (p. 124). Om dit te verbeteren zal binnen de basiseducatie specifiek aandacht worden besteed aan vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. «Dit betreft zowel het verwerven van kennis, vaardigheden en houdingen die strikt noodzakelijk zijn om in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren, (het leren van Nederlandse taal, alfabetisering, rekenvaardigheid en sociale vaardigheid) als – indien gewenst – oriëntatie op verdere mogelijkheden van educatie waaronder beroepsgerichte.» (p. 125). Ten slotte wil de regering ook een Teleacursus opzetten voor «moeilijk bereikbare» Turkse en Marokkaanse vrouwen, zodat zij lessen via radio en tv kunnen volgen.⁴⁵

Wat betreft arbeidsmarktparticipatie constateert de nota dat het aantal werkende vrouwen onder vrouwen uit etnische minderheidsgroepen procentueel groter is dan onder Nederlandse vrouwen (!). Tegelijkertijd hebben vrouwen minder mogelijkheden voor kinderopvang en hebben zij vaak te maken met slechte werkomstandigheden. Verder zijn er nog te

weinig eigen organisaties om belangenbehartiging en dergelijke te realiseren, terwijl er wel behoefte blijkt te bestaan aan deze organisaties (vooral vanwege onderling contact, taal- en alfabetiseringscursussen, en recreatieve activiteiten).⁴⁶

Tinnemans (1994) beschrijft hoe de ondersteuning van buitenlandse vrouwen en organisaties van buitenlandse vrouwen na 1982 vastere vorm begint te krijgen. De Interdepartmentale ambtelijke werkgroep Vrouwen en Minderhedenbeleid ondersteunt eigen organisaties van buitenlandse vrouwen (zij het in de vorm van projectsubsidies met alle bijkomende onzekerheden). WVC subsidieert landelijke ondersteuningsfunctionarissen voor het vrouwenwerk en kadertrainingen. In 1986 concludeert de regering in het Actieprogramma Minderhedenbeleid: «circa 150 vrouwen-groepen hebben gebruik gemaakt van de in 1984 gestarte mogelijkheden voor rechtstreekse subsidie voor activiteiten, kadertrainingen en eigen accommodaties. De bedoeling is te bewerkstelligen dat vrouwengroepen in de komende jaren een goede ingang op gemeentelijk niveau krijgen met behulp van de Rijksregeling Welzijn Minderheden» (p. 33). Ook komen er Buitenlandse Vrouwen Centra van de grond, die niet alleen een ontmoetingsplek zijn, maar waar vrouwen ook cursussen kunnen volgen (Tinnemans, 1994, p. 301). In 1985 hebben alle grote steden en tien kleinere plaatsen een Buitenlands Vrouwen Centrum (BVC). Amsterdam en Rotterdam hebben zelfs aparte centra voor Turkse en Marokkaanse vrouwen.

Verder komt er vanaf 1983 verandering in het afhankelijke verblijfsrecht van gezinsherenigers. «Tot 1983 was de verblijfsvergunning van vrouwen voor de eerste drie jaren van hun verblijf in Nederland geheel afhankelijk van die van hun man. Ging de man terug naar Turkije of Marokko, dan was de vrouw verplicht mee te gaan. Echtscheiding leidde tot uitzetting.» (Tinnemans, 1994, p. 298). Naar aanleiding van acties van «Blijf van mijn lijf» en de actiegroep «Zelfstandig verblijfsrecht Buitenlandse Vrouwen», wordt de wet gewijzigd zodat getrouwde vrouwen een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen als zij tenminste drie jaar zijn getrouwd, waarvan één jaar in Nederland. De vrouwen moeten dan wél beschikken over voldoende inkomsten en een passende huisvesting, waardoor nog niet duidelijk is of de wetwijziging in de praktijk daadwerkelijk een verruiming van verblijfsmogelijkheden van vrouwen betekent (SCP, 1983, p. 386).

Nota Emancipatie. Beleidsplan. (1985)

De hoofddoelstelling van deze tweede Emancipatienota is «het scheppen van voorwaarden voor 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.» De subdoelstellingen van de nota zijn:

1. het verzekeren van gelijke rechten voor vrouwen en mannen;
2. het bereiken van structurele veranderingen, waardoor het sekseverschil niet langer één van de pijlers van de maatschappelijke organisatie vormt;
3. het doorbreken van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid.

Om deze doelstellingen te bereiken zal het kabinet maatregelen nemen op het gebied van arbeid en inkomen, onderwijs, gezondheidszorg, en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Op het gebied van arbeid en inkomen zijn de maatregelen onder andere gericht op de herverdeling van

⁴⁶ Het belang van eigen organisaties werd ook gemotiveerd door verschillen tussen de Nederlandse vrouwenbeweging en de buitenlandse vrouwenorganisaties.

«Buitenlandse vrouwen kwamen steeds sterker voor zichzelf op. Ze wilden zich niet langer laten emanciperen door Nederlandse vrouwen in de Nederlandse vrouwenbeweging.» Mevrouw Kutluer-Yalim: «Onze prioriteiten liggen nog anders. Wij proberen te werken voor gelijke kansen binnen de Nederlandse samenleving, óók ten aanzien van de Nederlandse vrouwen. (...) Wij moeten nog twee stappen zetten. Wij moeten eerst gelijk worden met onze mannen en onze gemeenschap én met de Nederlandse vrouwen. Daarná kunnen we met hen samen vechten voor gelijke kansen en een samenleving waar je jezelf kan zijn.» (Tinnemans, 1994).

arbeid in de particuliere en collectieve sector (voornamelijk door arbeidstijdverkorting⁴⁷), zelfstandig ondernemen door vrouwen, het opsporen en verwijderen van discriminerende bepalingen in wetgeving, het beter afstemmen van de arbeidsvoorziening op vrouwen en het vergroten van mogelijkheden voor ouderschapsverlof en kinderopvang (zie verder Nota Emancipatie Beleidsplan, 1985, p. 21 t/m 33).

Op het gebied van onderwijs worden (onder andere) maatregelen genomen om segregatie tussen meisjes en jongens in studiekeuze (en bijgevolg beroepskeuze) tegen te gaan, om emancipatieaspecten te integreren in lesmateriaal, etc. Volwasseneneducatie (zowel basiseducatie als beroepsgerichte volwasseneneducatie) wordt ingezet om (her)intreding van huisvrouwen op de arbeidsmarkt te bevorderen. Op het gebied van gezondheidszorg zal de vrouwenhulpverlening verder worden uitgebouwd en ontwikkeld en zal de doorstroom van vrouwen naar hogere functies (in de gezondheidszorg) worden bevorderd. Ten slotte zal met betrekking tot seksuele misdrijven en vrouwenmishandeling meer opvang worden gecreëerd, politieoptreden bij vrouwenmishandeling zal worden verbeterd, er zal onderzoek worden gedaan naar de omvang en oorzaken van vrouwenmishandeling, etc.

De nota besteedt ook specifiek aandacht aan vrouwen uit minderheidsgroepen. De regering beschouwt de geringe scholing, de niet adequate werkervaring van vrouwen uit minderheidsgroepen en de andere culturele normen en waarden («waaronder een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen mannen en vrouwen», p. 56) binnen deze minderheidsgroepen als belangrijkste oorzaken voor de achterstandspositie van allochtone vrouwen. De nota stelt dat emancipatiebeleid ten aanzien van allochtone vrouwen zich moet richten op zowel belemmeringen voor emancipatie binnen de eigen groep als belemmeringen vanuit de samenleving.⁴⁸ Concreet zijn de doelstellingen van het emancipatiebeleid ten aanzien van allochtone vrouwen:

1. het bevorderen van gelijke rechten van vrouwen uit minderheden, mits met respect voor de eigen culturele waarden;
2. het stimuleren van een structurele en materiële positieverbetering op het gebied van arbeid en onderwijs, en het vergroten van de toegankelijkheid van maatschappelijke dienstverlening;
3. het doorbreken van de traditionele beeldvorming.

Hoe de regering de eerste doelstelling wil realiseren, wordt niet duidelijk in de nota.

Wat betreft de tweede doelstelling neemt de regering maatregelen op het gebied van arbeid, onderwijs en maatschappelijke dienstverlening. Op het gebied van arbeid zullen de werkomstandigheden van allochtone vrouwen moeten worden verbeterd en de mogelijkheden voor kinderopvang worden vergroot. Wat betreft onderwijs worden al maatregelen genomen gericht op de positieverbetering van vrouwen uit minderheidsgroepen: de ontwikkelingsprojecten Alfabetisering en educatieve activiteiten culturele minderheden (en vele vrijwilligers) hebben «een essentiële bijdrage aan de positieverbetering van vrouwen geleverd» (p. 58). Ook de ontwikkeling van de basiseducatie is sterk gericht op vrouwen uit minderheidsgroepen. Ten slotte is het van belang de dienstverlening van Nederlandse maatschappelijke voorzieningen beter af te stemmen op allochtone vrouwen. Dit kan bereikt worden door middel van deskundigheidsbevordering en vergroting van het aantal vrouwen uit minderheden in het personeelsbestand van deze voorzieningen. De derde doelstelling, het doorbreken van de traditionele beeldvorming, wil de regering realiseren door eigen organisaties van vrouwen uit minderheidsgroepen te ondersteunen en

⁴⁷ Arbeidstijdverkorting was noodzakelijk zowel uit emancipatoire overwegingen als uit overwegingen met betrekking tot de bestrijding van de werkloosheid.

⁴⁸ Tegelijk wordt ook de diversiteit van vrouwen uit minderheidsgroepen erkend, en gesteld dat daar in beleid rekening mee moet worden gehouden.

door informatievoorziening om de mentaliteitsverandering met betrekking tot de veranderende positie van vrouwen en mannen te versterken.⁴⁹

Alle bovengenoemde maatregelen worden gerealiseerd via de Vrouwen en Minderheden (VEM)-projecten. Alleen in de basiseducatie lijkt de aandacht voor allochtone vrouwen opgenomen te worden in het reguliere beleid. De VEM-projecten worden in de jaren tachtig regelmatig tussentijds geëvalueerd, en in 1992 volgt een eindevaluatie. In dit hoofdstuk zal alleen de eindevaluatie worden beschreven in paragraaf 7.3.3.

De basiseducatie blijkt in de jaren tachtig een aanzienlijk aantal vrouwen uit etnische minderheden te bereiken. In 1988 bestaat 23% van de deelnemers uit allochtone vrouwen. Verder lag de deelname van vrouwen uit minderheidsgroepen aan de Projecten Beroepskwalificerende Educatieve Activiteiten voor Volwassenen tussen 1983 en 1986 tussen de 10 en 14 procent (Verwey Jonker Instituut).⁵⁰ Het aantal vrouwen dat alfabetiseringscursussen volgt in de jaren tachtig is niet bekend.

Begin jaren negentig concludeert het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993, p. 24) dat: «De vrouwenvak scholen hebben bewezen dat zij vrouwen uit minderheidsgroepen effectief kunnen scholen. Het aandeel van de minderheden in deze voorziening is 30%. Daarnaast is voor Turkse en Marokkaanse vrouwen door de vrouwenvak scholen een apart traject ontwikkeld dat voor 90% van deze vrouwen leidt tot een geschoolde baan.»⁵¹

Beleidsnota Maatschappelijke positie van meisjes en jonge vrouwen (1988)

Meisjesbeleid betreft het beleid dat is gericht op 0–25 jarige meisjes en jonge vrouwen. De doelstelling van het meisjesbeleid is het bevorderen van zelfstandigheid van meisjes en jonge vrouwen met het oog op hun participatie in de samenleving. Binnen dit algemene meisjesbeleid zijn allochtone meisjes een speciale doelgroep. In het kader van dit beleid worden op lokaal niveau experimentele projecten ontwikkeld, zoals het project Islamitische meisjes in het onderwijs. Dit is een VEM-project dat van start ging in 1986, en bestaat uit een «een op bestrijding van schoolverzuim gerichte samenwerking tussen basisonderwijs, voortgezet onderwijs, schooldecaan, leerplichtambtenaar, categoriale stichtingen en vrouwengroepen om een gelijktijdige en elkaar aanvullende inspanning te leveren.» (Actieprogramma Minderhedenbeleid, 1986, p. 19).

Beleidsnota Emancipatie-ondersteuningsbeleid (1989)

Het Emancipatieondersteuningsbeleid is gericht op het ondersteunen en stimuleren van het emancipatieproces in de samenleving. Ondersteuning van de vrouwenbeweging is hierbij een essentieel onderdeel.⁵² Voor vrouwen uit minderheidsgroepen is het VEM-project «Ondersteuning eigen organisaties» uitgevoerd. In het kader van dit project zijn in de jaren 1984–1988 subsidies verstrekt voor activiteiten van organisaties uit minderheidsgroepen. Verder is financiële ondersteuning geboden voor het inrichten van accommodaties en het (op experimentele basis) inschakelen van emancipatiemedewerksters. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het functioneren van lokale vrouwenorganisaties en het beheer van de accommodaties.⁵³ Wat betreft het beleid voor de middellange termijn ten aanzien van vrouwen uit minderheidsgroepen zullen subsidiemogelijkheden voor voorlichtingsactiviteiten van vrouwen- en organisaties voortgezet worden. Verder wordt een netwerk opgericht van de (veertig) ontmoetingscentra voor vrouwen uit minderheidsgroepen zodat zij ervaringen kunnen uitwisselen en gezamenlijke strategieën kunnen ontwikkelen voor de toekomst. «Hiernaast is door

⁴⁹ In dit verband benadrukt de regering ook het belang kennis over ontwikkelingen in het land van herkomst onder vrouwen uit etnische minderheidsgroepen in Nederland te verspreiden. «Deze kunnen immers van invloed zijn op de manier van leven in ons land, terwijl nu (soms) wordt vastgehouden aan het traditionele normen- en waardenpatroon dat in het land van herkomst veelal niet meer actueel is.» (p. 58).

⁵⁰ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/p. 177 e.v.

⁵¹ De vrouwenvak scholen zijn in 1985 ontstaan. Bijzonder aan deze scholen is dat het opleidingsaanbod sterk georiënteerd is op de arbeidsmarkt, en dat het onderwijs is toegesneden op de behoeften van vrouwen (met kinderen). Zo is er bijvoorbeeld kinderopvang in de school.

In 1995 moeten de vrouwenvak scholen mee gaan concurreren op de opleidingsmarkt, en verandert de subsidiërelatie met de Regionale Bureau's Arbeidsvoorziening (RBA's) in een inkooprelatie (TK, 2949505380). Om de overgang naar «de markt» te versoepelen zal het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening (CBA) eenmalig middelen beschikbaar stellen aan de RBA's ten behoeve van de vrouwenvak scholen. «Dit budget moet voldoende zijn om de tijd te overbruggen die nodig is voor de scholen om naast de arbeidsvoorziening andere organisaties te vinden die geïnteresseerd zijn in inkoop van scholingsplaatsen.» Desondanks komt in 2002 het faillissement van de vak scholen in zicht. Door een overname van de vrouwenvak scholen door een commerciële reïntegratiebedrijf (en met behulp van een subsidie van demissionair minister van SZW eind 2002) wordt sluiting van de vrouwenvak scholen uiteindelijk voorkomen. Op dit moment zijn er nog vijf vrouwenvak scholen in Nederland, zij leiden circa 500 allochtone vrouwen per jaar op. 30% van het cursistenbestand bestaat uit allochtonen, en bijna 90% van de cursisten wordt succesvol toegeleid naar een baan.

⁵² «Op basis van adviezen van de voormalige Emancipatiecommissie en signalen uit de vrouwenbeweging zijn verschillende typen ondersteunende voorzieningen ontwikkeld, namelijk:

- (1) de landelijke steunpunten,
- (2) de vrouwenemancipatiebureaus,
- (3) de projecten emancipatiewerker,
- (4) een centrale informatievoorziening» (TK 89–90, 21 361, p. 9). Voor een gedetailleerde beschrijving van de activiteiten van de ondersteunende voorzieningen, zie *Beleidsnota Emancipatie-ondersteuningsbeleid (1989)*.

⁵³ TK 89–90, 21 361, nr. 2.

de minister van WVC, in het kader van het welzijnsbeleid minderheden, aan de landelijke en regionale steunfunctie-instellingen voor minderheden de taak opgedragen expliciet te werken aan de emancipatie van vrouwen.» (p. 17).

Tenslotte is een informele overlegstructuur gevormd voor het beleid inzake vrouwen uit minderheidsgroepen waaraan zowel vrouwen van landelijke welzijnsinstellingen voor minderheden als de vrouwencommissies van de samenwerkingsverbanden in het kader van de LAO deelnemen. Mevrouw Ferrier benadrukt het belang van laagdrempelige activiteiten voor emancipatie:

Mevrouw **Ferrier**: «Ik denk dat het van belang is dat er binnen gemeenschappen waarvan mannen en vrouwen deel uitmaken, ook voor vrouwen en meisjes mogelijkheden en kansen zijn om zich te kunnen ontwikkelen. Daarom is het van belang dat je laagdrempelige emancipatievoorzieningen hebt waar meisjes en vrouwen elkaar kunnen ontmoeten, waar zij zaken met elkaar kunnen uitwisselen en met elkaar van gedachten kunnen wisselen over de dingen die zij belangrijk vinden. (...) Een subsidiebeleid daarvoor op lokaal en laagdrempelig niveau is van groot belang.»

Nota Werkgelegenheid voor vrouwen uit minderheidsgroepen (1989)

De nota *Werkgelegenheid voor vrouwen uit minderheidsgroepen (1989)* is een reactie op het advies *Zwarte en migrantenvrouwen op de arbeidsmarkt (1988)* van de Emancipatieraad. In deze nota wordt de nadruk voor het beleid ten aanzien van vrouwen uit minderheidsgroepen gelegd op de problematiek rond beroepsopleidingen en werkgelegenheid. De ervaringen met de experimentele werkgelegenheidsprojecten (in het kader van het VEM-beleid) hebben geleid tot het besluit om deze op een aantal terreinen om te vormen tot positieve actieplannen.

Hierbij komen twee invalshoeken aan de orde. Ten eerste zullen in overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties in een aantal bedrijfstakken plannen worden ontwikkeld. Hierbij is gekozen is voor de volgende sectoren: gezondheidszorg, gezinsverzorging, kinderopvang, media en voorlichting, administratie en informatica, gemeentelijke diensten, detailhandel en vrouwenopvang. Daarnaast zal er op regionaal niveau op projectmatige wijze worden samengewerkt met instellingen en organisaties om een aanpak met betrekking tot beroepenvoorlichting, werving, opleiding en instroom in de arbeidsmarkt te ontwikkelen. Op deze wijze kunnen organisaties en instellingen aangemoedigd worden om de in de experimentele projecten gevonden oplossingen daadwerkelijk in te zetten ten einde verbeteringen voor vrouwen uit minderheidsgroepen door te voeren.

De ondersteuning van de positieve actieplannen op bedrijfstakniveau en regionaal niveau zal worden gerealiseerd met de oprichting van een Stichting VEM (Vrouwen uit Minderheidsgroepen) Bureau Werkgelegenheid (zie verder paragraaf 7.3.3.).⁵⁴

Actieprogramma's Minderhedenbeleid (1985–1989)

In de Actieprogramma's van 1985 tot 1989 behoort het merendeel van de concrete maatregelen die genoemd worden tot de experimentele VEM-projecten. Specifiek krijgt het schoolverzuim bij islamitische meisjes in deze periode veel aandacht. In 1986 stelt de regering hierover: «Aan het verzuim van islamitische meisjes liggen veelal factoren ten grondslag van voornamelijk godsdienstige en culturele aard. Ook hiernaar wordt onderzoek verricht. In het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid kunnen speciale activiteiten ten behoeve van deze doelgroep worden ondernomen.» (p. 17).

⁵⁴ TK 90–91, 21 800 XV, nr. 53.

Behalve de deelname van allochtone vrouwen aan de basiseducatie, is de (beleids)aandacht voor allochtone vrouwen verder niet geïntegreerd in het algemene beleid ten aanzien van vrouwen of minderheden. Dit betekent ook dat de gevolgen van het emancipatie- of minderhedenbeleid voor allochtone vrouwen in veel gevallen niet bekend zijn. Naar aanleiding van het EMO-plan is wel bekend dat tot eind 1989 51% van de instromende werknemers vrouw was (Actieprogramma Minderhedenbeleid, 1991, p. 35).

7.3.3 De jaren negentig

In 1991 wordt voor het eerst een inventarisatie gemaakt van onderzoek naar de positie van allochtone vrouwen en meisjes. Deze inventarisatie werd uitgevoerd door de Advies Commissie Onderzoek Minderheden (ACOM). Hieruit blijkt dat de in 1983 ingevoerde veranderingen in de wetgeving over afhankelijke verblijfvergunningen uiteindelijk weinig effect sorteren omdat vrouwen lang niet altijd van hun rechten op de hoogte zijn (zie ook paragraaf 7.4.2). De Averroes Stichting stelt verder dat «Landelijk lag het gemiddeld percentage allochtone vrouwen in opvangcentra in 1988 op respectievelijk 35% (de Vrouwenopvangcentra), 34% (Blijf van mijn Lijf huizen), 28% (de FIOM-huizen die onder de subsidieregeling TMD vallen) en 20% (alle erkende door WVC gesubsidieerde centra Algemene crisisopvanginstellingen). Surinaamse vrouwen vormen de grootste groep (33%) onder deze categorie allochtone vrouwen. Daarna volgen de Marokkaanse (18%), de Turkse (9%) en de Antilliaanse vrouwen (6%).» (Actieprogramma Minderhedenbeleid, 1991, p. 37). De meeste vrouwen in deze huizen zijn het slachtoffer geweest van mishandeling en seksueel geweld.

Verder blijft de arbeidsparticipatie van vooral Marokkaanse (12%) en Turkse (26%) vrouwen achter (Van der Most-van Spijk, 1991). Surinaamse en Antilliaanse vrouwen nemen ongeveer evenveel deel aan de arbeidsmarkt als de totale Nederlandse vrouwelijke bevolking (resp. 44%, 40%, en 46%). De arbeids-

participatie van vrouwen uit alle etnische groepen, inclusief Nederlanders, is lager dan die van mannen. Verder constateert ACOM dat Turkse en Marokkaanse vrouwen vaker laagopgeleid zijn en ongeschoold werk verrichten, terwijl Surinaamse en Antilliaanse vrouwen gemiddeld beter zijn opgeleid en meer in administratieve, financiële en medische beroepen werken.

Over de deelname en het verzuim van allochtone meisjes aan onderwijs zijn weinig (betrouwbare) gegevens beschikbaar.⁵⁵ Wel blijkt dat het leerverzuim vooral onder Turkse meisjes hoog is in vergelijking met dat van andere meisjes uit etnische groepen. Over leerverzuim van meisjes uit andere etnische groepen spreken onderzoeksresultaten elkaar tegen. De oorzaken van het leerverzuim onder allochtone meisjes zijn niet duidelijk. Tot slot is met betrekking tot Turkse en Marokkaanse meisjes gebleken dat «Zowel in Turkse als in Marokkaanse gezinnen worden meisjes strenger opgevoed dan jongens. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat ouders hun dochters in Nederland strakker houden dan zij in Turkije of Marokko zouden hebben gedaan, uit angst voor slechte invloeden van de Nederlandse samenleving» (p. 31). Uithuwelijking komt onder deze groepen (en onder Hindoestanen) ook regelmatig voor, waardoor soms conflicten tussen ouders en meisjes ontstaan. Dit kan er toe leiden dat meisjes uiteindelijk van huis weg lopen.

Met het oog op deze problematiek wordt in 1990 het VEM-project Maatschappelijke hulpverlening aan weggelopen vrouwen en meisjes gestart. Verder wordt in 1990 door het landelijk netwerk van Buitenlandse

⁵⁵ In een artikel in het Parool van 5 oktober 1991 worden de volgende verzuimpercentages genoemd: «Volgens de laatst bekende cijfers (uit schooljaar '87-'88) was in de leeftijdscategorie van zes tot twaalf jaar 10% van de Turkse en Marokkaanse jongens en meisjes niet op een school ingeschreven, tegen 2% procent van de Nederlandse kinderen. In de leeftijd van dertien tot vijftien blijft 20% van de Turkse meisjes thuis, 12% van de Marokkaanse meisjes, en 3% van de Nederlandse meisjes. Bij de jongens liggen die percentages anders: 11% Turkse, 12% Marokkaanse en 4% Nederlandse jongens.»

Uit het artikel blijkt verder dat leerplicht-ambtenaren naar eigen inzicht handelen bij verzuim, sommigen kiezen voor een aanpak door middel van sancties (boetes), terwijl anderen meer heil zien in overleg met en overreding van de ouders en het kind.

Vrouwencentra begonnen met cursussen voor jonge allochtone vrouwen gericht op zelfstandigheid. «Elementen zijn het nemen van beslissingen ten aanzien van gezinsvorming, opvoeding en van economische zelfstandigheid.» (Actieprogramma Minderhedenbeleid 1991, p. 25).

Kabinetsstandpunt De positie van vrouwen in de arbeid (1990)

In dit kabinetsstandpunt concludeert de regering dat de positie van vrouwen weliswaar op een aantal fronten verbeterd is, maar dat vrouwen die aan het arbeidsproces (willen) deelnemen nog niet een aan mannen gelijkwaardige positie innemen. Om dit te verbeteren wil de regering zich in de toekomst (versterkt) richten op:

- de bevordering van de toetreding van vrouwen tot het arbeidsproces
- de combinatie ouderschap – betaalde arbeid
- de verbetering van de positie van vrouwen in de arbeidsorganisaties.⁵⁶

Instrumenten om de arbeidsmarktpositie van vrouwen te verbeteren zijn onder meer de Stimuleringsregeling positieve actie, de wettelijke regeling voor ouderschapsverlof, de wetgeving gelijke behandeling, de Stimuleringsregeling kinderopvang en regelingen in verband met zwangerschap en bevalling.⁵⁷

Voor verbetering van de positie van *allochtone* vrouwen verwijst de regering naar de oprichting van het VEM-Bureau Werkgelegenheid (zoals aangekondigd in de nota *Werkgelegenheid voor vrouwen uit minderheids-groepen 1989*), dat positieve actieplannen op bedrijfstakniveau en regionaal niveau moet gaan ondersteunen. Verder zal in de verschillende voorlichtingscampagnes over vrouwelijk ondernemerschap specifieke aandacht worden besteed aan allochtone vrouwen.

De geringe aandacht voor allochtone vrouwen in deze nota en het feit dat er op het gebied van arbeid vlak na elkaar twee nota's worden uitgebracht: in 1989 de nota *Werkgelegenheid voor vrouwen uit minderheids-groepen*, en in 1990 de nota *De positie van vrouwen in de arbeid*, illustreert hoe weinig het beleid ten aanzien van allochtone vrouwen begin jaren negentig in het algemene emancipatiebeleid is geïntegreerd.

VEM-bureau Werkgelegenheid voor vrouwen uit etnische minderheids-groepen (1991–1994)

De VEM-projecten uit de jaren tachtig worden in 1991 opgevolgd door het VEM-bureau werkgelegenheid voor vrouwen uit etnische minderheids-groepen. «In de experimentele deelprojecten van het interdepartementale project Vrouwen en Minderhedenbeleid is veel expertise ontwikkeld op het gebied van effectieve beroepskeuzevoorlichting, scholing en arbeidsbemiddeling van vrouwen uit minderheids-groepen. Dit heeft geleid tot een aangepaste methode van trajectontwikkeling ten behoeve van vrouwen uit minderheids-groepen, die ondermeer toegepast wordt door de vrouwenvakscholen en door het VEM-bureau werkgelegenheid.»⁵⁸

Het VEM-bureau heeft als taak tussen 1991 en 1994 de instroom te realiseren van 900 vrouwen uit minderheids-groepen in opleidingen en banen in de sectoren gezondheidszorg, kinderopvang, media, bank- en verzekeringswezen, gemeentelijke diensten, detailhandel en vrouwenhulpverlening. In het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1994 wordt gesignaleerd dat het VEM-bureau stuit op geringe bereidheid bij werkgevers om allochtone vrouwen in dienst te nemen, en dat de taakstelling van 900 vrouwen mogelijk niet gehaald zal worden. In het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1997 concludeert de regering echter dat inmiddels ruim 1000 allochtone vrouwen met hulp van het VEM-bureau werkgelegenheid een baan hebben gevonden.

⁵⁶ TK 90–91, 21 800 XV, nr. 53, p. 9.

⁵⁷ TK 90–91, 21 800 XV, nr. 53, p. 5.

⁵⁸ TK 92–93, 22 825, nrs. 1–2, p. 24.

De eindevaluatie van de projecten Vrouwen en Minderhedenbeleid wordt in 1992 aan de Tweede Kamer aangeboden. De VEM-projecten blijken vooral succes te hebben gehad bij de spin-off effecten. «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.»⁵⁹). Verder stelt de regering dat «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)» (p. 5).

De evaluatie signaleert echter ook nadelen. Zo heeft (ondanks het feit dat de meeste instellingen waar experimenten werden uitgevoerd, na afloop van het VEM-project zijn dórgegaan met de projecten) de implementatie van de in de VEM-projecten ontwikkelde kennis nog niet overal plaatsgevonden waar die noodzakelijk is.⁶⁰ Verder blijkt de overgang van experimentele projecten naar een brede en algemene implementatie van de aanbevelingen «niet vanzelfsprekend» te zijn (p. 6).⁶¹ Zeker nu er in het rijksoverheidsbeleid een verschuiving plaatsvindt in verantwoordelijkheden naar lagere overheden en uitvoerende instellingen en organisaties op het terrein van scholing en werkgelegenheid zal er naar nieuwe wegen gezocht moeten worden voor het bevorderen van implementatie.⁶²

De eindrapportage van het VEM-project luidt een nieuwe fase in, namelijk die van integratie van de specifieke aandacht voor vrouwen uit minderheidsgroepen binnen het minderheden- en het emancipatiebeleid van de rijksoverheid.⁶³

«Om de integratie van de specifieke aandacht voor vrouwen uit minderheidsgroepen binnen het minderheden- en emancipatiebeleid van de departementen een extra impuls te geven wordt tijdens een overgangsperiode de infrastructuur van het VEM-project gehandhaafd. De overgangsfase wordt in 1993 afgesloten met een apart hoofdstuk in het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1994. Met het opstellen van beleidsnota's over emancipatiebeleid in interdepartementaal verband, zoals het concept-Beleidsprogramma *Emancipatie «Met het oog op 1995»* en de voortgangsrapportage meisjesbeleid, wordt apart aandacht geschonken aan de positie van allochtone meisjes en vrouwen.» (p. 31). Uiteindelijk komt van deze aparte aandacht in de nota *Emancipatie Met het oog op 1995* niet zo veel terecht (zoals hieronder zal blijken). Pas in de daaropvolgende Emancipatienota wordt weer uitgebreid(er) aandacht besteed aan allochtone vrouwen.

Ook het meisjesbeleid, zoals gedefinieerd in de Nota *Maatschappelijke positie van meisjes en jonge vrouwen (1988)* wordt in 1992 geëvalueerd. Op basis van onderzoek van het SCP wordt in de rapportage *Meisjesbeleid; op weg naar integratie (1992)* geconstateerd dat de meeste meisjes

⁵⁹ TK 92-93, 22 809, nr. 6.

⁶⁰ TK 92-93, 22 809, nr. 6, p. 5.

⁶¹ Zie voor de overige aandachtspunten uit de eindevaluatie VEM-projecten, Verwey Jonker Instituut, TK 2003-2004, 28 689, nr. 12, p. 6/ p. 41/p. 177 e.v.

⁶² Voorstellen die hierbij worden gedaan zijn dat het implementeren van de VEM.-aanbevelingen als subsidievoorwaarde wordt gesteld. Ook wordt voorgesteld de implementatie te laten uitvoeren door grote, landelijke instellingen die reguliere verantwoordelijkheid hebben of een reguliere ondersteunende taak, en daardoor een ingang hebben bij uitvoerende instellingen. (p. 6).

⁶³ TK 92-93, 22 825, nrs. 1-2, p. 31.

⁶⁴ Voorbeelden van projecten uitgevoerd in het kader van het meisjesbeleid zijn Onderwijs aan Meisjes uit Minderheden (OMM) en projecten voor islamitische meisjes. Het OMM was een kleinschalig project, maar leverde wel producten op die scholen behulpzaam konden zijn bij het realiseren van een positieverbetering van meisjes uit etnische minderheden; zoals de aanpak van schoolverzuim, contacten met ouders, het aanstellen van een vertrouwensfiguur, de volledagsschool, studie- en beroepskeuzevoorlichting, en roldoorbrekende activiteiten en onderwijs in diverse vakken, waaronder exacte vakken en techniek. Deze en andere methodes zijn na afloop van het project OMM verzameld in een handboek *Onderwijs aan Meisjes uit Minderheden*, en vanaf 1991 is gestart met de overdracht aan andere scholen. Wat betreft de projecten voor islamitische meisjes zijn de extra taallessen en extra beroepsgerichte lessen zeer effectief gebleken voor islamitische meisjes om een kansrijker uitgangspositie te verwerven.

⁶⁵ TK 92-93, 20 939, nr. 13, p. 5.

⁶⁶ In het Beleidsplan Emancipatie 1985 is de afspraak opgenomen om in iedere nota, ieder voorstel van wet en dergelijke een passage op te nemen over de gevolgen voor de positie van vrouwen. In de praktijk is hiervan minder terecht gekomen dan beoogd. Er is behoefte aan beter gereedschap om beleidsvoorstellen die primair gericht zijn op andere doelstellingen systematisch te kunnen toetsen op hun neveneffecten op emancipatieprocessen. Het gaat dan om effecten op variabelen die van belang zijn in emancipatieprocessen, maar die door de ontwerpers van beleid niet zijn aangegeven, onderzocht of onderkend. Zo'n toetsing vergt het bij elkaar brengen van kennis op (vaak zeer gespecialiseerde) beleidsterreinen en kennis van emancipatieprocessen. In dit verband wordt de term emancipatie-effect-rapportage (EER) gebruikt; het gaat hierbij dus om ex-ante onderzoek: het vooraf inschatten van effecten van voorgenomen maatregelen. (TK 92-93, 22 913, nr. 2, p. 36). De regering is voornemens om door verbetering van de toetsing en de verplichte passage in elke nota en/of wetsvoorstel de emancipatie-effectrapportage beter invulling te geven. Uit de Nota emancipatie in uitvoering (1995) blijkt echter dat het wat betreft de uitvoering van EER bij experimenten blijft (TK 95-96, 24 406, nr. 5, p. 11).

op het gebied van arbeidsparticipatie en scholing bijna het niveau van jongens uit dezelfde leeftijdscategorieën hebben bereikt, en dat zij in vergelijking met oudere vrouwen gemiddeld hoger zijn opgeleid en vaker een baan hebben. Maar niet met alle meisjes gaat het goed: «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» (Rapportage Meisjesbeleid, 1992, p. 12). «Zo blijft de doorstroming van -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 onderwijs.» (p. 13). En: «Hoewel er geen eenduidige registratie van verzuim is, lijkt het verzuim hoog.» (p. 13). Ook is de werkloosheid van allochtone meisjes bij alle vier de etnische groepen hoger dan onder autochtone meisjes, hoewel hoger onder Turkse en Marokkaanse meisjes. Bovendien hebben Turkse en Marokkaanse meisjes vaker ongeschoold en laaggeschoold werk (bij Surinaamse en Antilliaanse meisjes is de verdeling over de bedrijfstakken vergelijkbaar met die van autochtone meisjes en vrouwen). Over de verschillende projecten die waren opgezet voor meisjes uit minderheden door de departementen O & W en WVC wordt gesteld dat het vaak geïsoleerde projecten zijn geweest, waarbij de inhoudelijke en organisatorische afstemming met de omgeving een knelpunt is gebleken.⁶⁴ Vervolgbeleid zal daarom integraal zijn, gericht op zowel de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs als op de aansluiting van het voortgezet onderwijs op de arbeidsmarkt. Uitvoering op lokaal niveau zal de aansluiting met de omgeving moeten garanderen. In het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1993 wordt dan ook melding gemaakt van het feit dat allochtone meisjes een speciale aandachtsgroep vormen van het onderwijsvoorrangsbeleid. Omdat de drie speerpunten van het emancipatiebeleid zoals uitgewerkt in de nota *Met het oog op 1995 (1992)* goed aansluiten bij de doelstellingen van het meisjesbeleid, besluit de regering de specifieke (beleids)aandacht voor meisjes voortaan te integreren in het reguliere beleid.⁶⁵ Dat geldt ook voor de aandacht voor allochtone meisjes.

Emancipatienota Met het oog op 1995 (1992)

Deze tweede emancipatienota heeft dezelfde uitgangspunten als de Emancipatienota uit 1985, maar het beleid wordt in de nieuwe nota concreter uitgewerkt. De voornaamste kritiek is dat het emancipatiebeleid wel geleid heeft tot een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen, maar dat er te weinig vooruitgang is geboekt op andere fronten. De specifieke knelpunten die volgens de regering moeten worden aangepakt zijn:

1. Vergroting van deelname van vrouwen aan politieke en maatschappelijke besluitvorming.
2. Herverdeling van onbetaalde arbeid en in samenhang daarmee vergroting van de zorgverantwoordelijkheid van mannen.
3. Doorbreking van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid.

De regering benadrukt verder dat de doelstellingen van het emancipatiebeleid per departement uitgewerkt moeten worden en integraal opgenomen moeten worden in beleid. Bij de uitwerking van beleid wil de regering emancipatie-effectrapportages hanteren als instrument van systematische (ex-ante) toetsing van beleidsvoorstellen op hun effecten voor emancipatie.⁶⁶ Verder zal er in elke nota en/of wetsvoorstel een passage worden opgenomen over de gevolgen van de beleidsmaatregelen voor de positie van vrouwen en is het streven van de regering dat alle

ministers jaarlijks in de toelichting op hun begroting rapporteren over de emancipatieaspecten van het beleid. Allochtone vrouwen komen in de tweede Emancipatienota slechts mondjesmaat aan bod.

Op bepaalde beleidsterreinen blijft er echter wel aandacht voor de positie van vrouwen en minderheidsgroepen binnen het algemene emancipatiebeleid (zie nota *Werk en Minderheden*, 1993, hieronder). Vooral in het emancipatie-ondersteuningsbeleid wordt extra aandacht besteed aan meisjes en vrouwen uit minderheidsgroepen. Concreet betekent dit dat naast ondersteuning van vrouwenorganisaties van minderheidsgroepen «vrouwenbureaus, landelijke steunpunten op emancipatieterrein, landelijke steunfunctie-instellingen voor minderheden en de inspraakorganen voor minderhedenorganisaties, als opdracht hebben gekregen aandacht te besteden aan de emancipatie van vrouwen uit minderheids-groepen» (p. 32). Verder zal het informatieaanbod van het Internationaal Informatiecentrum Archief voor de Vrouwenbeweging (IIAV) afgestemd worden op de «vrouwenbeweging in haar multiculturele samenstelling» (p. 32). Vrouwen uit etnische minderheidsgroepen gaan ook deel uitmaken van het personeel en kader van deze organisaties. Zo blijkt uit een in 1990 uitgevoerde enquête dat de Vrouwenemancipatiebureaus aanzienlijke vorderingen hebben gemaakt met de participatie van vrouwen uit minderheidsgroepen in besturen en personeelsbestanden en met het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van vrouwen uit minderheids-groepen (nota *Werk en Minderheden*, 1993, p. 32.)

Nota Werk en Minderheden (1993)

De nota *Werk en Minderheden* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft een overzicht van de binnen dit departement genomen beleidsmaatregelen in het kader van het minderhedenbeleid. Dit beleid is er in de eerste plaats op gericht om de positie van minderheden op de arbeidsmarkt te versterken en bijgevolg uitstroom uit de sociale zekerheid te bewerkstelligen. Vrouwen uit minderheidsgroepen vormen in dit beleid een speciale aandachtsgroep. Behalve het VEM-bureau werkgelegenheid voor vrouwen uit minderheidsgroepen, noemt de nota de volgende beleidsmaatregelen. De arbeidsvoorziening (de CBA's en de Stichting van de Arbeid) zal in haar registratie onderscheid maken naar vrouwen en mannen, en richt de experimentele schakelprojecten voor laaggeschoolde meisjes ook op allochtone meisjes. Verder zullen de RBA's naar voorbeeld van de vrouwenvakscholen en de Vrouw en Werkwinkels aparte programma's voor vrouwen ontwikkelen. Tenslotte stelt de regering ook dat met het afronden van het VEM-project de specifieke aandacht voor vrouwen uit minderheidsgroepen geïntegreerd zal worden in het algemene emancipatiebeleid. Tot op dat moment was er – in ieder geval op het gebied van het algemene arbeidsmarktbeleid – nog geen speciale aandacht voor allochtone vrouwen. Dit wordt bevestigd in het gesprek met de heer de Vries (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1989/1994):

De Commissie: Waren er op dat gebied specifieke acties gericht op allochtone vrouwen? Werd er een specifiek probleem bij deze doelgroep waargenomen?

De heer De Vries: Alleen voorzover zij vielen onder die beide categorieën, denk ik. Zij waren én allochtoon én vrouw. In het kader van beide typen beleid konden zij meedoen, maar een extra verbijzondering in de vorm van heel speciale programma's voor allochtone vrouwen alleen ... Dan kom je al in de sfeer van de meer concrete beleidsuitvoering waarbij je zegt: wij komen bepaalde groepen mensen tegen die een dubbele handicap hebben doordat zij én allochtoon zijn en een achterstand in taal en opleiding

hebben én vrouw zijn. Je moet dan proberen om in beide opzichten een traject te ontwikkelen waardoor zij betere kansen krijgen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Maar ik herinner mij niet dat wij bovenop al die andere doelgroepen nog eens een aparte doelgroep allochtone vrouwen hadden.

Vanaf 1994 komt er binnen het (algemene) integratiebeleid meer aandacht voor allochtone vrouwen en meisjes. Dit komt tot uiting in de Jaaroverzichten Minderhedenbeleid 1994–1996.

Jaaroverzichten Minderhedenbeleid 1994–1996: beleid gericht op de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes.

Het aanvullende specifieke beleid gericht op de emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes is gebaseerd op drie speerpunten:

1. Zichtbaarheid in beleid en cijfers
2. Maatschappelijke en politieke participatie
3. Emancipatieondersteuning

De zichtbaarheid in beleid en cijfers houdt concreet in dat de Jaaroverzichten Minderhedenbeleid en de rapportages van het CBS en het SCP voortaan ook specifiek in zullen gaan op allochtone vrouwen. In 2000 neemt de Emancipatiemonitor deze functie over.⁶⁷ Als het gaat om maatschappelijke en politieke participatie is er een interdepartementale projectgroep ingesteld die de deelname van vrouwen uit minderheidsgroepen aan maatschappelijke en politieke besluitvorming moet bevorderen. Verder wordt er naar aanleiding van het kabinetsstandpunt Vrouwen in Politiek en Openbaar Bestuur (1992) op het Ministerie van Binnenlandse Zaken een deelproject Allochtone vrouwen in de politiek gestart.⁶⁸ Het speerpunt participatie krijgt later vervolg in de Commissie AVEM en de Commissie PAVEM.

Het derde aspect waarop aanvullend beleid wordt gevoerd voor allochtone vrouwen is de Emancipatie-ondersteuningsstructuur. De emancipatie-ondersteuningsstructuur krijgt vorm vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁶⁹ en heeft als doel het streven naar betrokkenheid van allochtone vrouwen en vrouwenorganisaties bij het eigen emancipatieproces. Om dat te bereiken worden organisaties van minderheidsgroepen (ook vrouwenorganisaties van minderheidsgroepen) ondersteund bij de ontwikkeling van emancipatiedoelstellingen.

Nota Emancipatie in uitvoering (1995)

De nota *Emancipatie in uitvoering* geeft feitelijk een kort overzicht van de activiteiten die de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid op de korte termijn zal uitvoeren. «De departementale hoofdstukken ontbreken in deze nota en het emancipatiebeleid lijkt te worden ingeperkt tot arbeidsmarktbeleid en daaraan gerelateerde onderwerpen» (Verwey Jonker Instituut).⁷⁰

De nota is echter slechts bedoeld als «nadere koersbepaling voor het emancipatiebeleid voor de korte termijn».⁷¹ De regering kondigt aan dat «Wanneer medio 1996 de evaluatie van het Beleidsprogramma «Met het oog op 1995» en de daarmee verbonden departementale emancipatienota's zal zijn afgerond, zullen de resultaten ervan betrokken worden bij de verdere invulling van de koers van het emancipatiebeleid».⁷² De regering wil meer allochtone vrouwen op hogere arbeidsposities, en zij zal dit met haar eigen personeelsbeleid nastreven. Verder worden er weinig concrete beleidsmaatregelen ten aanzien van vrouwen uit minderheidsgroepen genoemd.

Vernieuwing Emancipatie-ondersteuningsstructuur (1996)

In 1996 wordt de Emancipatie-ondersteuningsstructuur vernieuwd (zie ook

⁶⁷ De Emancipatiemonitor is nu twee keer verschenen, in 2000 en 2002.

⁶⁸ De heer **Koolen** zegt over dit project: «Met name geïnspireerd door staatssecretaris Kappeyne van de Coppello is een vrij groot aantal activiteiten en projecten ontwikkeld om politieke participatie van met name vrouwen van buitenlandse afkomst te bevorderen. Dat is vrij consistent doorgezet tot het in 1994 is gedecentraliseerd naar organisaties. Ook daar is er nogal wat aandacht voor.»

⁶⁹ Nota Werk en Minderheden, 1993.

⁷⁰ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/ p. 177 e.v.

⁷¹ TK 95–96, 24 406, nr. 4, p. 1.

⁷² TK 95–96, 24 406, nr. 4, p. 2.

Verwey Jonker Instituut).⁷³ Het doel is een verbreding van de Emancipatie-ondersteuningsstructuur, door niet meer alleen de vrouwenbeweging en organisaties voor beleidsbeïnvloeding van de overheid te ondersteunen, maar ook om de advisering en ondersteuning te richten op bijvoorbeeld het bedrijfsleven, lagere overheden en maatschappelijke organisaties.

Uit de evaluatie van het Beleidsprogramma «*Met het oog op 1995*»⁷⁴ blijkt dat de eigen verantwoordelijkheid van departementen voor integratie van emancipatie in het departementale beleid «veelal een duidelijke impuls heeft gegeven aan de ontwikkeling van het emancipatiebeleid op de ministeries». ⁷⁵ Ook de speerpunten uit het Beleidsprogramma blijken te hebben «geïnspireerd tot actie». Desondanks oordeelt de regering dat de integratie van emancipatie-doelstellingen in het overheidsbeleid nog onvoldoende gerealiseerd is. «Met name een technische benadering van het departementale werkterrein en een analyse van emancipatie voornamelijk in termen van achterstandsbeleid, bemoeilijken de integratie van emancipatie in het departementaal beleid». ⁷⁶ De evaluatie leidt tot de formulering van enkele nieuwe uitgangspunten van het Emancipatiebeleid, die worden uiteengezet in de Beleidsbrief Emancipatie 1997.

Beleidsbrief Emancipatie (1997)

De Beleidsbrief Emancipatiebeleid uit 1997 bouwt voort op de Nota *Emancipatie in Uitvoering*. In deze beleidsbrief worden richtlijnen gegeven voor accenten in het interdepartementale emancipatiebeleid van de komende jaren. Hierbij worden twee inhoudelijke uitgangspunten van belang geacht voor het emancipatiebeleid. Ten eerste stelt de regering dat het van belang is om maatschappelijke diversiteit op te vatten als een bron van kwaliteit in plaats van een bron van achterstand. Ten tweede wordt -in navolging van de conclusies van de projectgroep Herverdeling Onbetaalde Arbeid en het rapport van de commissie Toekomstscenario's-gestreefd naar «een situatie waarin mannen en vrouwen arbeid, zorg en sociale en politieke activiteiten op meer dan één manier kunnen combineren». ⁷⁷ Om dit te bereiken zal het draagvlak voor het emancipatiebeleid verbreed moeten worden en zal het emancipatiebeleid verder ingebed moeten worden in het algemeen beleid (mainstreaming). Wat vrouwen uit minderheidsgroepen betreft stelt de regering dat het uitgangspunt van waardering voor maatschappelijke diversiteit ook etnische en culturele diversiteit omvat en dat de belangen van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen (zoals niet-autochtone vrouwen dan genoemd worden) daarom in de beleidsvorming zullen worden betrokken. Een «denktankgroep» bestaande uit deskundigen uit de kring van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen en de departementen SZW, VWS en BiZa zullen ideeën ontwikkelen voor de concrete uitwerking van de uitgangspunten op uiteenlopende beleidsterreinen. Verder zal bij de ontwikkeling van het monitoring-instrument (EER) rekening worden gehouden met zmv-vrouwen.

Het kabinet zal de mogelijkheden onderzoeken voor versterking van het zelfstandig verblijfsrecht van migrantenvrouwen. Het zelfstandig verblijfsrecht van migrantenvrouwen leidde nog steeds tot problemen voor vrouwen die mishandeld werden door hun man, gezien de eis dat een vrouw minimaal 3 jaar met haar man getrouwd moest zijn geweest voor zij in aanmerking kwam voor een zelfstandige verblijfsvergunning. «Om in deze situatie verbetering te brengen en om ervoor te zorgen dat deze vrouwen de vrijheid krijgen een geweldadige partner te ontvluchten, ijverde de Projectgroep Geweld tegen Vrouwen (deze projectgroep werd in het leven geroepen door het Komitee Zelfstandig Verblijfsrecht

⁷³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/ p. 177 e.v.

⁷⁴ Uitgevoerd door de interdepartementale coördinatiecommissie emancipatiebeleid in 1996.

⁷⁵ TK 96–97, 25 006, nr. 1, p. 9.

⁷⁶ TK 96–97, 25 006, nr. 1, p. 9.

⁷⁷ TK 96–97, 25 006, nr. 1, p. 3.

Migrantenvrouwen en bestond uit vertegenwoordigsters van een groot aantal organisaties van buitenlandse vrouwen en opvanghuizen) ervoor om seksueel geweld opgenomen te krijgen in de Vreemdelingencirculaire. En met succes. In december 1997 wordt in de Vreemdelingencirculaire als vijfde criteria opgenomen: «aangetoond (seksueel) geweld binnen het huwelijk, wat heeft geleid tot de feitelijke verbreking van het huwelijk (dit kan ondermeer worden aangetoond aan de hand van processen-verbaal, medische rapporten, verklaring van opvanghuizen).» Desalniettemin bleek in 2000 uit onderzoek van het Clara Wichmann Instituut dat de interpretatie door Justitie van het vijfde criterium in de praktijk «een willekeurige indruk maakt» en dat de procedures voor deze vrouwen te lang duren. In de volgende paragraaf zal hierop worden teruggekomen.

Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen (1999)

In het regeerakkoord voor de periode 1999 tot 2002 is afgesproken dat elk ministerie tenminste drie concrete taakstellingen voor emancipatie zal vaststellen en uitvoeren (Verwey Jonker Instituut).⁷⁸ Van de in totaal 45 emancipatietaakstellingen die uiteindelijk bij de 12 ministeries worden uitgevoerd, hebben er slechts 2 betrekking op allochtone vrouwen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert een project uit dat beoogt het aantal leerplaatsen ten behoeve van cursussen voor zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen met een (lokale) politieke ambitie te vergroten. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een project gericht op de maatschappelijke integratie van allochtone moeders.

Tenslotte komt er eind jaren negentig in het kader van de Bijstandswet een regeling voor minderjarige alleenstaande moeders; waarmee zij recht krijgen op bijstand en op onderwijs.⁷⁹

7.3.4 De jaren 2000 tot 2003

Meerjarennota Emancipatiebeleid:

Van Vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid (2000)

Het kabinet concludeert in de nota dat de formele gelijke rechten voor mannen en vrouwen nagenoeg zijn gerealiseerd, maar dat gelijke kansen in de praktijk nog niet vanzelfsprekend zijn. De hoofddoelstelling van het emancipatiebeleid blijft dezelfde als die in de eerste Emancipatienota uit 1985: «het scheppen van voorwaarden voor 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.» Naast deze algemene doelstelling wordt vooral het bevorderen van economische zelfstandigheid van vrouwen in het beleidsplan benadrukt. Bij de uitvoering zal het komende decennium het accent vooral worden gelegd op «mainstreaming» en samenwerking met private partijen. Uitgangspunt daarbij is dat emancipatie een collectieve verantwoordelijkheid is.⁸⁰ Verder worden in deze nota voor het eerst kwantitatieve doelstellingen gesteld voor de instroom van vrouwen in hogere functies in het openbaar bestuur. Evenals de Emancipatienota *Met het oog op 1995 (1992)* stelt ook de Meerjarennota dat de emancipatie van allochtone vrouwen in principe onder algemeen emancipatie-beleid of algemeen integratiebeleid aandacht moet krijgen. Allochtone vrouwen zijn wel één van de aandachtsgroepen van beleid.

⁷⁸ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 6/p. 41/ p. 177 e.v.

⁷⁹ TK 1998–1999, 26 200 XV, nr. 66.

⁸⁰ TK 2000–2001, 27 061, nr. 3.

Arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen (2001–2002)

Naar aanleiding van de kabinetsnota *Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden, plan van aanpak 2000–2003*, wordt in januari 2001 de Commissie Arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen (AVEM) ingesteld. Het doel van de Commissie is een advies uit te brengen over de wijze waarop de maatschappelijke participatie en vooral de arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen bevorderd kan worden. Volgens het SCP (2003) presenteert de Commissie AVEM in haar rapport «een baaierd aan aanbevelingen, die onder meer betrekking hebben op de verbetering van inburgeringsprogramma's voor oud- en nieuwkomers (inzet op duale trajecten), een betere benutting van de competenties van allochtone vrouwen (onder meer door meer aandacht voor de verzilvering van elders verworven competenties), de uitbreiding van de mogelijkheden voor kinderopvang (o.a. stimuleren gastouderschap, brede scholen, meer voorlichting) en de bevordering van aandacht bij intermediairs voor de bemiddeling, en bij werkgevers voor doorstroom en behoud van allochtone vrouwen. Tevens beveelt de commissie de instelling van een kenniscentrum aan.» (p. 277). Gemeenten hebben een belangrijke rol bij het realiseren van de genoemde aanbevelingen.

In de kabinetsreactie op het eindadvies van de Commissie kondigt de regering een aantal concrete maatregelen aan. Zo komt er op gemeentelijk niveau meer steun voor initiatieven van vrouwen zelf en op landelijk niveau wordt een werkgroep ingesteld om kennis te verzamelen en activiteiten op gemeentelijk niveau aan te jagen. Deze landelijke werkgroep gaat de Commissie Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PAVEM) heten, en zal verderop in meer detail worden beschreven.

Verder stelt de regering dat aan de aanbeveling om oud- en nieuwkomers duale trajecten aan te bieden wordt, al gevolg gegeven wordt. «Nieuw is de specifieke rol die het kabinet toedicht aan zelforganisaties bij de voorlichting aan en werving van oudkomers bij duale trajecten. De betekenis van elders verworven competenties wordt onderschreven en krijgt vorm via het opgerichte Kenniscentrum EVC en het Empowerment Center EVC. Verder zijn er projecten opgezet die gericht zijn op de werving en opleiding van allochtone leidsters voor de kinderopvang en zijn er initiatieven gestart op het terrein van gastouders en allochtonen en algemene voorlichting over kinderopvang.» (SCP, 2003, p. 277).

«Andere maatregelen zijn gericht op de terugdringing van de seksesegregatie op het werk. Een van de aandachtspunten is het beïnvloeden van de opleidingskeuze van allochtone meisjes en jongens. Tevens is een aantal pilots in bedrijven expliciet gericht op de doorstroom van allochtone vrouwen naar hogere functies. Ten behoeve van het emancipatiebeleid zijn door het kabinet streefcijfers opgesteld om het aantal vrouwen in hogere functies te vergroten. Daartoe worden gegevens verzameld over het aandeel vrouwen in het bedrijfsleven, waarbij het aandeel allochtone vrouwen een expliciet aandachtspunt is. Verder wijst de genoemde kabinetsnota onder andere nog op de mogelijkheden die de spag-projecten bieden.» (SCP, 2003, p. 278).

Nota Een veilig land waar vrouwen willen wonen (2002)

Deze nota is (korte) een beleidsreactie op het rapport *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen* van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) en op het advies *Geweld tegen vrouwen* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). De regering stelt dat

in reactie op het advies van het SIM al bij het verschijnen van het rapport «op diverse fronten extra inspanningen zijn gepleegd», namelijk:

- het project Voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld⁸¹;
- het Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen (NAPS);
- de Monitor Prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod;
- het instellen van een Nationaal Rapporteur Mensenhandel;
- het beleid gericht op het bestrijden van seksueel geweld;
- het beleid ter voorkoming van genitale vermindering van meisjes en vrouwen⁸²;
- het beleid ter bestrijding van seksuele intimidatie op het werk, in het onderwijs, in de zorg en bij de politie (MinSZW, 2002, p.9).

In de kabinetsnota *Prive geweld – Publieke zaak* (2002) erkent de regering dat de procedures voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning van slachtoffers van huiselijk geweld te lang duren.⁸³

Tot dan toe geldt de eis dat een aanvrager het huiselijk geweld objectief moet aantonen «met onder andere gegevens van de politie zoals een proces verbaal en/of een doktersverklaring. In de dossiers ontbreken dergelijke gegevens vaak». De minister stelt echter dat alleen het objectieve bewijs voor huiselijk geweld nog geen garantie is voor het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsstatus: «Ook indien er wel aangifte is gedaan, kan het nog voorkomen dat er geen zelfstandige verblijfsstatus kan worden verleend. De aanvraag kan nog worden afgewezen als blijkt dat niet kan worden aangetoond dat er tevens sprake is van één van de andere in het beleid genoemde klemmende redenen van humanitaire aard. Hierop dienen achtereenvolgens Adelmund cs. (najaar 2002) en Bussemaker cs. (voorjaar 2003) moties in, waarin de regering wordt gevraagd het desbetreffende beleid zodanig aan te passen dat het aantoonbaar slachtoffer zijn van (seksueel) geweld binnen de relatie een zelfstandige verblijfsgrond wordt voor personen die hun relatie beëindigen en in het bezit zijn van een afhankelijke verblijfstitel.⁸⁴

⁸¹ In datzelfde jaar werd in de Nota *Prive geweld, Publieke zaak* (2002) door het ministerie van Justitie verslag gedaan van een recent onderzoek naar huiselijk geweld. Hieruit bleek dat «In Nederland is meer dan een kwart van de bevolking (in een bepaalde periode of meerdere perioden van zijn of haar leven) wekelijks of dagelijks slachtoffer (geweest) van huiselijk geweld.» (p.3). De regering stelt dan ook dat «Huiselijk geweld is de meest voorkomende geweldsvorm in onze samenleving.»

⁸² Het Kabinetsbeleid richt zich op preventie van vrouwenbesnijdenis en verbetering van de hulpverlening aan besneden meisjes en vrouwen. Ten aanzien van de preventie voert de Stichting Pharos als één van haar reguliere taken, samen met FSAN (Federatie van Somalische Associaties in Nederland), een samenwerkingsproject uit gericht op het geven van voorlichting over vrouwenbesnijdenis aan de Somalische gemeenschap. Daarnaast heeft Pharos de taak om de deskundigheidsbevordering van hulpverleners in de gezondheidszorg betreffende dit onderwerp te vergroten. (Inventarisatie Kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen p. 20/21).

⁸³ TK 2002–2003, 28 345, nr. 2.

⁸⁴ TK 2002–2003, 28 600 VI, nr. 45; TK 2002–2003, 28 600 XV, nr. 101.

In oktober 2003 neemt minister Verdonk de beide moties over, maar stelt daarbij wel nog steeds de voorwaarde dat het huiselijk geweld wordt aangetoond, hetzij door proces-verbaal en doktersverklaring, hetzij door een verklaring van ambtshalve ingestelde vervolging tegen de dader en een doktersverklaring (zie verder TK 2003–2004, 29 200 VI, nr. 20).

Verder dringt de Tweede Kamer in december 2002 aan op een plan van aanpak inzake de positie van allochtone vrouwen in Nederland, met daarin vooral aandacht voor de terreinen onderwijs, arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid, seksuele zelfbeschikking en zelfontplooiing. Aan de uitwerking van het plan van aanpak is de toen demissionaire staatssecretaris van Emancipatie en Familiezaken niet toegekomen. In plaats daarvan is in het voorjaar van 2003 de nota *Inventarisatie van het kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen in Nederland* naar de Tweede Kamer gestuurd (SCP, 2003, p. 278).

Inventarisatie van het kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen (2003)

De inventarisatie van het kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen geeft een overzicht van lopend en voorgenomen beleid ten aanzien van allochtone vrouwen op alle ministeries. Zowel specifiek beleid gericht op allochtone vrouwen als «algemeen» integratiebeleid waarbij vrouwen een aandachtsgroep vormen worden beschreven. Het voert te ver hier alle

projecten op te noemen, voor een gedetailleerd overzicht wordt verwezen naar de inventarisatie.

Het valt op dat van algemene maatregelen slechts weinig resultaten voor allochtone vrouwen worden genoemd, alleen de resultaten van het MKB-convenant gaven de verschillen tussen mannen en vrouwen aan. «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». Andere maatregelen op de arbeidsmarkt die worden genoemd in de inventarisatie zijn de Commissie AVEM en het Convenant herintredende vrouwen.

Doel van het Convenant herintredende vrouwen is om aan het einde van 2005 70 000 herintredende vrouwen aan het werk te helpen. «Van de bemiddelde vrouwen moet 15% uit allochtonen bestaan. Over de resultaten is nog weinig bekend, behalve dat, onder andere vanwege de teruglopende conjunctuur, de resultaten minder gunstig zijn dan aanvankelijk werd gehoopt.» (SCP, 2003).

Commissie Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PAVEM) (2003–2005)

De Commissie PAVEM is ingesteld naar aanleiding van de Commissie AVEM en heeft als taken de gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van beleid en activiteiten op dit terrein. Zij richt zich hierbij op de dertig grootste gemeenten. Taken zijn:

1. 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.
2. Het monitoren en actief bevorderen van een optimale uitvoering van de landelijke actiepunten uit de kabinetsreactie.
3. Het (laten) ontwikkelen, bundelen en uitdragen van kennis, ervaring en ideeën ter ondersteuning van de gemeenten, ter bevordering van de participatie.
4. Het initiëren van activiteiten ter bevordering van participatie

Volgens het SCP (2003) zijn er in veel gemeenten al diverse activiteiten gestart die specifiek zijn gericht op vrouwen uit etnische minderheidsgroepen, zowel wat hun maatschappelijke participatie betreft, als hun inburgering en arbeidsmarktparticipatie. «Het gaat vaak om duale trajecten: werken en inburgeren tegelijk. In de vier grote steden zijn er verschillende projecten die gericht zijn op een baan in de kinderopvang en de naschoolse opvang. In Amsterdam is er een project voor een baan in de ICT. In alle G4 zijn er opleidingen tot horeca-assistent gestart voor deze groep vrouwen. In Enschede zijn er twee succesvolle leer-werkprojecten speciaal voor allochtone vrouwen en meisjes op een kappersafdeling en op een confectieafdeling (Voorpostel en Krooneman 2001). In Den Haag is er het project Elevez! Het wijkgerichte project stimuleert allochtone vrouwen die al lang in Nederland wonen om hun participatie te vergroten.» (SCP, 2003, p. 305).

Plan van aanpak op hoofdlijnen voor de emancipatie en integratie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden (2003)

Eind oktober 2003 presenteren de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie het plan van aanpak op hoofdlijnen voor de emancipatie en integratie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden. Dit plan is de voorloper van een nader uit te werken uitvoeringsplan. Binnen de doelgroep vrouwen uit etnische minderheden richt het beleid zich op diegenen die «reeds langere tijd in Nederland wonen» en specifiek op die vrouwen die door het

huidige beleid niet of moeilijk bereikt worden. De hoofdlijnen die de ministers aangeven zijn de volgende:

- A. Initiatieven met een directe werking naar de doelgroep
 - 1. Het vergroten van het bereik van vrouwen uit etnische minderheids-
groepen, onder andere door het doorbreken van het isolement;
 - 2. Het inburgeren van vrouwen (moeders en oma's) die tot nu toe niet
of nauwelijks zijn bereikt;
 - 3. Het verbeteren van de scholing van meisjes uit etnische minder-
heidsgroepen;
 - 4. Het ondersteunen van de uitwisseling van opvattingen en de
dialogoog tussen autochtonen en etnische minderheden en tussen en
binnen de diverse minderheidsgroepen;
 - 5. Het faciliteren van de discussie in eigen kring over onderwerpen
zoals uithuwelijking, vrouwenbesnijdenis, eerwraak en seksuele en
relationele vorming;
 - 6. Het versterken van de emancipatie van mannen uit etnische
minderheden;
 - 7. Het vergroten van de toegankelijkheid voor vrouwen uit etnische
minderheidsgroepen tot de arbeidsmarkt.

- B. Initiatieven met een indirecte werking naar de doelgroep (gericht op
andere actoren)
 - 1. Het vergroten van de aandacht van lokale en landelijke organisaties
voor de vraag, behoeften en problematiek van de doelgroep
vrouwen uit etnische minderheden (interculturalisatie);
 - 2. Het versterken van de rol van zelforganisaties en de doelgroep zelf
in de uitvoering van beleid;
 - 3. Het bieden van een goed inzicht aan beleidsmakers, zowel op
landelijk als regionaal en lokaal niveau, in de kenmerken van de
doelgroep vrouwen uit etnische minderheden, zodat juiste
beleidskeuzes kunnen worden gemaakt;
 - 4. Het besteden van aandacht in het onderwijs aan empowerment van
meisjes uit etnische minderheidsgroepen en het geven van voor-
lichting over voorzieningen waar meisjes terecht kunnen in geval
van crisis.

Deze hoofdlijnen zullen in het aangekondigde uitvoeringsplan worden
vertaald in meetbare resultaten.

Verder noemen de ministers een aantal speerpunten van beleid. Zo zal het
emancipatie-subsidiebeleid uit 1994 worden herzien, waarbij aanvragers
worden verplicht de kennis en deskundigheid van de doelgroep en/of
doelgroeporganisaties te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van
projecten. Verder biedt de nieuwe regeling niet alleen aan maatschappe-
lijke organisaties (zoals zelforganisaties), maar ook aan andere rechtspers-
sonen, zoals gemeenten, de mogelijkheid subsidie aan te vragen.
De Commissie PAVEM zal hierbij ondersteunen en gemeenten stimuleren
projectaanvragen voor de doelgroep allochtone vrouwen en meisjes in te
dienen. Subsidies worden verstrekt rond de thema's «rechten en
veiligheid», «maatschappelijke participatie», «besluitvorming en bestuur».
Op lokaal niveau zullen wijkgebonden contactpersonen worden aange-
steld die laagdrempelige buurt- en vrouwen-activiteiten bevorderen en
zich richten op vrouwen in een sociaal isolement. Verder zal de organi-
satie van debatten en dialogen op lokaal niveau over emancipatie- en
integratiebelemmerende onderwerpen worden gestimuleerd. Op natio-
naal niveau zal de Commissie PAVEM debatten en dialogen organiseren
over belangrijke onderwerpen op het terrein van participatie van vrouwen

uit etnische minderheids-groepen. Ook zal er een campagne «emancipatie en integratie» worden uitgevoerd.

Een ander speerpunt in het plan van aanpak is de ontwikkeling van een Participatie Toolkit waarmee de gemeenten ondersteund kunnen worden om beleid te ontwikkelen gericht op vrouwen uit etnische minderheids-groepen. De Commissie PAVEM zal deze toolkit in samenwerking met de beide ministeries ontwikkelen. Bij het afsluiten van de Convenanten herintredende vrouwen zal de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid er bij de convenantpartners die kiezen voor activiteiten gericht op vrouwen uit etnische minderheden op aandringen speciale aandacht te besteden aan laagopgeleide vrouwen. Verder zal bij de monitoring van de uitvoering van het plan bestrijding jeugdwerkloosheid onder andere worden gekeken naar de mate waarin meisjes uit etnische minderheden profiteren van getroffen maatregelen. Tot slot zal begin 2004 een doelgroepanalyse vrouwen uit etnische minderheden worden gepubliceerd, en zal in het najaar van 2005 een Sociale atlas vrouwen uit etnische minderheden verschijnen, om beter inzicht te krijgen in de doelgroep(en) allochtone vrouwen.

Evaluatie beleid

In de gesprekken met de Commissie werden knelpunten en positieve aspecten van het beleid gericht op allochtone vrouwen en meisjes genoemd.

Mevrouw **Ferrier**: *«Een van de problemen van de afgelopen dertig jaar is geweest dat zwarte migranten- en vluchtelingenvrouwen in feite tussen de wal en het schip zijn gevallen. Enerzijds het emancipatiebeleid en anderzijds het integratiebeleid. (...) Het emancipatiebeleid draaide lange tijd met name om de positie van witte vrouwen. Het integratiebeleid had vooral oog voor de positie van zwarte migranten- en vluchtelingemannen.»*

De **Commissie**: *«Heeft de overheid in het minderhedenbeleid volgens u wel voldoende aandacht besteed aan emancipatie van de vrouwen die hier naar toe kwamen?»*

Mevrouw **Yuce**: *«Ik vind dat er de laatste jaren meer aandacht aan wordt besteed dan bijvoorbeeld 20 jaar geleden. Vroeger waren er niet zoveel mogelijkheden voor bijvoorbeeld taalcursussen en waren er heel strenge regels aan verbonden, maar in deze tijd moet iedereen gelukkig naar een taalcursus en moeten veel vrouwen ook een baan vinden. Daar ben ik wel blij mee want daardoor kunnen veel vrouwen emanciperen. Emancipatie is een langdurig proces en een taalcursus is een van de eerste middelen daarvoor.»*

Maar, emancipatie komt niet vanzelf:

Mevrouw **Ferrier**: *«Er is een lange weg te gaan, want het is niet iets waarvan je zegt: wij ontwerpen een maatregel, pompen er wat geld in en het probleem is opgelost. Het is een proces waarmee je voortdurend bezig zal moeten zijn en waarvoor je voortdurend aandacht moet hebben, met name in alle geledingen waar meisjes en vrouwen komen. Van belang zijn onderwijs, sport, hobbyplekken, artsen, jeugdzorg en ontmoetingsplekken waar jongeren elkaar kunnen treffen. Het emancipatieproces en de mogelijkheden om in je eigen buurt laagdrempelig te kunnen emanciperen zijn daarvoor belangrijk. De discussie in die gemeenschappen moet gaande gehouden worden. Daarvoor heb je behoefte aan voorhoedevrouwen, rolmodellen en mensen waaraan meisjes zich kunnen optrekken en kunnen zien dat het mogelijk is om te kunnen zijn wie zij willen zijn en toch te kunnen participeren en hun rol te kunnen spelen.»*

7.4 Capita Selecta

7.4.1 Gemengd huwen of partner uit herkomstland?

In paragraaf 7.2.1 bleek al dat driekwart van de Turken en Marokkanen hun partner uit het land van herkomst haalt. In de gesprekken met de Commissie kwam dit onderwerp veelvuldig aan bod. Voorstanders noemen het recht van vrije partnerkeuze (waarbij overigens wel het belang van een goede inburgering wordt benadrukt), terwijl tegenstanders het (verwachte) negatieve effect van huwelijks-migratie op integratie benadrukken.

Voorstanders:

De heer **Tonca**: *«Ik heb mijn vrouw uit Turkije gehaald en ik wens daarbij totaal geen inmenging of beperking van welke overheidsinstantie dan ook. Dat vind ik het zotte van het geheel. Ik ben vrij om te trouwen met wie ik wil. Wij moeten wel een discussie voeren, die wij ook hebben gevoerd en nog steeds voeren binnen onze gemeenschap. Is het wel verstandig om een bruid uit het land van herkomst te halen, gezien de problemen die je te wachten staan? Er zijn heel grote cultuurverschillen met mannen en vrouwen die uit het land van herkomst komen. Dat is een moeilijk punt, maar het is een individuele keuze die zij zelf moeten maken. Als zij deze maken, moeten zij zich bewust zijn van de problemen die zij daarbij kunnen verwachten. Hetzelfde geldt voor gemengde huwelijken.»*

De heer **Yenice** (Intermediair en activiteitenbegeleider voor Turkse vrouwen bij Centrum Buitenlandse Vrouwen, Tilburg): *«Iedereen heeft de vrijheid om te trouwen met de partner van zijn keuze. Dat geldt voor Turken en ook voor Nederlanders. Wij moeten er wel voor zorgen dat er betere inburgeringstrajecten zijn. Wij moeten niet bang zijn dat er iemand uit het buitenland naar Nederland komt. Ik vind 600 uur voor inburgering absurd. Als een Nederlander naar Turnhout of naar Brussel gestuurd wordt, is hij na 600 uur nog lang niet geïntegreerd in België. Dat kan je dan zeker niet verwachten worden van mensen die van veel verder weg komen.»*

Tegenstanders:

De heer **Dijkstal** (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1994/1998): *«Ik vind het niet goed als inderdaad telkens weer opnieuw generaties die van school komen, bij voorkeur hun man of vrouw zoeken in het land van herkomst en dus weer opnieuw een integratietraject door moeten. Als wij erin slagen om dat wat te beperken – overigens op grond van fatsoenlijke regels die je daarvoor kunt ontwerpen – zou dat zeker kunnen helpen.»*

De **Commissie**: *«Merkt u dat er verschil is tussen kinderen van de derde generatie en kinderen van de tweede generatie, als het gaat om gezinsvorming waarvoor er een man of een vrouw uit het thuisland gehaald wordt? Merkt u daar een verschil tussen de kinderen?»*

Mevrouw **Schonkeren** (Leerkracht aan O.B.S. De Sleutel, Tilburg): *«Ja, dat blijft heel moeilijk. Ik heb het idee dat je steeds weer bij nul moet beginnen.»*

De heer **Vierboom** (Directeur van basisschool Het Mozaiek te Deventer): *«Wél derde generatie-kinderen, maar lang niet altijd tweede generatie-ouders. Vaak gaat het om een tweede generatie-ouder die een partner uit het moederland heeft gehuwd. Dan heb je dus wéér te maken met een eerste generatie-ouder. Vaak is dat een vrouw die thuis de kinderen opvoedt en daarbij de moedertaal spreekt. Dat wordt langzamerhand wel wat minder, maar het zal mijns inziens nog wel enkele generaties vergen voor het op deze manier niet meer voorkomt.»*

De heer **Bouzrou** (openbare hoorzitting Amsterdam): *«Het migratiebeleid van de geïmporteerde bruiden is een probleem. Zij kennen de Nederlandse manier van opvoeden*

niet. Ik heb daarmee persoonlijk ervaring, ik heb zelf een geïmporteerde bruid. Zij zei een keer tegen mij «ons huwelijk is fout». Zij probeert haar kind de taal te leren met een kleine woordenschat. Zij zegt dat dit drempels zijn om haar kinderen op te voeden, dat geeft de vrouw zelf toe.»

Verklaringen voor het trouwen met een partner uit het land van herkomst die worden genoemd zijn voorkeuren van jongeren zelf, voorkeuren van ouders, en economische redenen. Deze verklaringen zijn consistent met bevindingen van Hooghiemstra (2003).

Wat persoonlijke voorkeuren betreft geven de door Hooghiemstra geïnterviewde jongeren aan dat drie waarden centraal staan: het wij-gevoel, de regels voor omgang tussen mannen en vrouwen en religie. Omdat zij Nederlanders typeren als tegenovergesteld als het gaat om deze waarden willen de meesten niet trouwen met een Nederlander. Trouwen met iemand van de eigen etnische groep in Nederland heeft ook niet de voorkeur, omdat jongens en meisjes uit de eigen etnische groep in Nederland qua opvattingen zo ver van elkaar af staan. «De jongens vinden de meisjes te vrij, de meisjes de jongens te conservatief en hypocriet, omdat ze zichzelf niet houden aan de gedragsnormen die ze van meisjes wel verlangen.» (Hooghiemstra, 2003, p. 127). In de gesprekken met de Commissie wordt hierover het volgende gezegd:

Mevrouw Yazici: «Ik merk dat meiden en jongens heel sterk uit elkaar groeien. Jongens zijn in het algemeen heel vrij, zij gedragen zich niet echt celibatair voor het huwelijk. Heel veel meisjes willen eigenlijk niet met zo'n jongen trouwen. De jongens zoeken dus in veel gevallen een vrouw die zij nog onder de duim kunnen houden, de meisjes zoeken een jongen van wie zij denken dat die misschien een wat kuiser leven heeft geleid omdat hij nog in het land van herkomst woont. Dat zijn factoren die nu ook een rol spelen, buiten de factoren die de ouders belangrijk vinden.»

De Commissie: «Heeft u er een verklaring voor dat driekwart zijn partner uit het land van herkomst haalt?»

De heer Yenice: «Er zal een aspect van uithuwelijken bijzitten, maar dat is bij Turken een zeer klein percentage. (...) Vooral vrouwen kiezen voor een partner uit Turkije. Misschien denken zij dat zij een nieuwkomer goed in de hand kunnen houden. Ten opzichte daarvan hebben zij een voorsprong.»

Uit gesprekken kwam naar voren dat behalve door persoonlijke voorkeuren, trouwen met een partner uit het land van herkomst vaak ook door de ouders wordt gestimuleerd. Dit werd ook bevestigd in het onderzoek van Hooghiemstra (2003).

Mevrouw Aslan (Voorzitter van het Platform Turkse Vrouwen Organisaties IJsselstreek): «Ouders willen in eerste instantie iemand uit hun eigen geleding, dat is duidelijk. Het geldt ook voor mijn Nederlandse vriendin; als zij met een buitenlander thuiskomt, is de eerste reactie ook: Oeps! Maar goed, haar ouders zullen er genoeg mee nemen. Bij allochtonen zijn er verschillende fasen. Het liefst heeft men iemand uit de eigen sociale omgeving, maar als de leeftijd van de kinderen vordert, gaat de opstelling van de ouders veranderen. Op een gegeven moment wint de realiteitszin het en komt de dochter met iemand van een andere nationaliteit thuis. Om dat te voorkomen zie je dat ouders hun kinderen in een bepaalde richting sturen, dat zij proberen in hun eigen land zodanige omstandigheden te scheppen dat er een huwelijk tot stand komt. Zij proberen dus invloed uit te oefenen, maar de kinderen worden mondiger door het Nederlandse onderwijs. Zo ontstaan er conflicten.»

Mevrouw **Keleki** (werkzaam bij de Stichting Thuiszorg Deventer): «Ouders voelen zich er verantwoordelijk voor, hun kinderen zo snel mogelijk «weg te geven». Het is voor hen moeilijk om zich aan te passen aan de situatie in Nederland. Er zijn een heleboel cultuurproblemen, taalproblemen en andere problemen. Als de kinderen groter worden, worden ook de problemen groter. Dan zien zij op vakantie een mooi meisje of een goede jongen, een jongen die niet rookt en geen alcohol gebruikt; dan bekijken zij snel of de twee bij elkaar passen.»

Tenslotte komen in de gesprekken ook economische redenen naar voren om te trouwen met iemand uit het land van herkomst:

Mevrouw **Yazici**: «Er zijn ook economische redenen. In Turkije denkt men nog altijd dat in Europa het geld aan de bomen groeit, dus voor de mensen daar is het zeker goed om naar Nederland te komen. Ik heb ooit een programma gezien waarin een jongen zegt dat meisjes in Turkije mooier zijn, maar dat meisjes in Europa die een paspoort en een visum hebben, tien keer mooier zijn. Zo denkt men erover.»

Mevrouw **Aslan**: «Er zijn nu veertig jaar verstreken sinds de eerste Turken naar Nederland kwamen. In de eerste twintig jaar is er vooral geïnvesteerd in de eigen familie, neef of nicht. Dat was een economisch opkrikken van de familie, de mensen die hier waren, fungeerden min of meer als arbeidsbureau. Dat is verkeerd, daarover heb ik ook altijd discussie met mijn ouders. De conclusie van de eerste generatie is dat er sprake is geweest van mismanagement. De neven en nichten die hierheen kwamen, behandelden hun kinderen niet optimaal, niet zoals nodig zou zijn om hen gelukkig te laten worden. De huwelijken zijn dus niet rendabel geweest. Daarop stapte men af van familiehuwelijken en breidde men de kring uit, maar wel in het eigen land. En nu zie je dat men gedreven door de politiek of de omstandigheden in Nederland de kring gaat uitbreiden. Men wil in eerste instantie zijn familie economisch vooruit helpen, maar anders iemand uit zijn eigen cultuur.»

⁸⁵ «Specifiek beleid met betrekking tot gezinshereniging bestond al sinds de invoering van de Vreemdelingenwet in 1967.» (Hooghiemstra, 2003, p. 73). Tot halverwege de jaren zeventig zijn de eisen voor gezinshereniging dat de in Nederland wonende migrant langer dan een jaar in Nederland is, dat hij de komende twaalf maanden arbeid heeft, en beschikt over een door de gemeente goedgekeurde woning. «In 1980 werden de regels voor Nederlanders en houders van een vestigingsvergunning soepeler. Zij hoefden namelijk niet te voldoen aan het zogenoemde bestaansmiddelenvereiste (de eis een gezin te kunnen onderhouden) in het geval hun lage inkomen niet aan henzelf te wijten was, bijvoorbeeld vanwege arbeidsongeschiktheid of massaontslag (TK 1982/1983a).» (Hooghiemstra, 2003, p. 74). Naar aanleiding van een prognose van het SCP over de te verwachten omvang van gezinshereniging en -vorming in de toekomst, wordt in de Minderhedennota (1983) voorgesteld de eisen voor de toelating van huwelijkspartners van migranten van de tweede generatie te verscherpen. Er werd een inkomenseis ingevoerd, maar «De evaluatie leerde dat de effecten op de aard en de omvang van de totale gezinshereniging en -vorming zo gering waren dat dit geen specifiek op deze groep gericht gezinsvormingbeleid rechtvaardigde.» (Hooghiemstra, p. 75). In 1984 werd de inkomenseis weer ingetrokken. De herziening van de Vreemdelingenwet in 1994 brengt veranderingen in de eisen voor gezinshereniging en -vorming met zich mee. De inkomenseis wordt verscherpt voor personen met een tijdelijke vergunning, en voor gezinsvormers (de aanvrager was nog niet gehuwd toen hij of zij migreerde) geldt een wachttijd. (Hooghiemstra, p. 76). Verder wordt in 1994 ook de Wet op de Schijnhuwelijken van kracht.

⁸⁶ TK 2003–2004, aanhangsel handelingen nrs. 347 en 348.

Hooghiemstra (2003) concludeert dat de in het verleden genomen maatregelen om gezinsvorming te beperken, weinig effect hebben gehad op dit migratietype. Eisen voor gezinshereniging en -vorming zijn de laatste jaren steeds stringenter geworden, maar de omvang van gezinsmigratie lijkt er (althans op de langere termijn) niet door te zijn beïnvloed.⁸⁵ «In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Balkenende wordt verscherpte regelgeving voorgesteld om huwelijksmigratie te beperken, (a) verhoging van de leeftijdsgrens van 18 naar 21 jaar om als huwelijksmigrant in Nederland te worden toegelaten, (b) om een partner in het buitenland te mogen laten overkomen moet men voldoen aan een inkomenseis van 120 procent van het wettelijk minimumloon (1240 euro netto per maand), (c) men moet de verplichte inburgering van de partner zelf vooruit betalen (ongeveer 6600 euro) (na succesvolle afronding krijgt men een gemaximeerde vergoeding terug), (d) huwelijksmigranten moeten in eigen land Nederlands op basishoogte leren als voorwaarde voor toelating.» (Kohlmann e.a., 2003, p. 66). Deze voorstellen zijn nog niet aangenomen.

Tenslotte zijn recentelijk door het Kamerlid Sterk kamervragen gesteld over de mogelijkheid tot herinvoering van het verbod op huwelijken tussen neven en nichten.⁸⁶ De minister heeft deze vragen nog niet beantwoord. Herinvoering van dit verbod zal dat zijn weerslag hebben op de huwelijksmigratie naar Nederland.

7.4.2 Marokkaans familierecht

Bij echtscheiding hebben niet-Nederlandse vrouwen niet alleen te maken met het Nederlandse vreemdelingenrecht, maar ook met hun eigen nationale wetgeving. Dit kan problemen geven wanneer de respectievelijke rechtssystemen sterk van elkaar verschillen en de te volgen procedures bij verschillen niet in een verdrag zijn vastgelegd. Tussen Turkije en Nederland bestaat zo'n verdrag en bovendien zijn de verschillen qua rechtssystemen niet zo groot. Het Marokkaanse familierecht is echter gebaseerd op het islamitisch recht en dit gaat van fundamenteel andere principes uit dan het Nederlands recht. Hoewel de Marokkaanse wetgeving geen invloed heeft op de rechtspositie van Marokkaanse vrouwen in Nederland, worden in Nederland ontbonden huwelijken niet door de Marokkaanse regering erkend. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat de vrouw niet terugkan naar haar land van herkomst en de voogdij over de kinderen verliest (Van der Most van Spijk, 1991).

Om de familierechtelijke problemen van in Nederland wonende Marokkanen op te lossen is in 1995 een gemengde ambtelijke commissie van start gegaan.⁸⁷ Tot 2001 heeft de Commissie tweejaarlijks bijeenkomsten gehad. De resultaten van deze bijeenkomsten hebben tot nu toe onder andere geleid tot (a) erkenning van in Nederland gesloten huwelijken met tenminste een Marokkaanse partner (onder bepaalde voorwaarden) door de Marokkaanse overheid, (b) erkenning van Marokkaanse consulaire huwelijken door de Nederlandse overheid, (c) erkenning van Nederlandse echtscheidingen met tenminste één Marokkaanse partij (alléén als beide partners akkoord gaan) door de Marokkaanse overheid (zie verder Stand van Zaken in de discussie tussen de Ministeries van Justitie van Nederland en Marokko inzake het personen- en familierecht, brief aan de TCOI).

Zeer recentelijk heeft de Marokkaanse koning hervormingsplannen aangekondigd in het familierecht, die, als zij goedgekeurd worden door het parlement, de rechtspositie van Marokkaanse vrouwen zullen versterken.

«Het pakket aan maatregelen gaat volgens de koning uit van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van beide ouders, en niet, zoals nu, alleen van de man. Verder mogen vrouwen niet langer tegen hun wil worden uitgehuwelijkt. De minimale leeftijd voor het huwelijk tussen man en vrouw wordt verhoogd van 15 naar 18 jaar. Alleen een civiele rechter kan toestemming geven voor een verlaging van deze leeftijd. De koning kondigde eveneens een versimpeling van de regelingen aan voor geëmigreerde Marokkanen. Die zullen in de toekomst een huwelijksovereenkomst moeten sluiten die is opgesteld volgens de regels van het vestigingsland. Deze dient vervolgens getekend te worden in het bijzijn van twee moslimgetuigen en gedeponereerd bij de Marokkaanse consulaat in het betreffende land. Wat betreft de rechten van de kinderen bij echtscheiding worden de kinderen in eerste instantie aan de vrouw toegewezen en vervolgens aan de vader. Het huidige systeem van de verstoting van de vrouw door de man zal worden vervangen door een echtscheidingsprocedure die door beiden kan worden begonnen. De echtscheiding staat onder toezicht van een civiele rechter.» (NRC, 13 oktober, 2003).

In antwoord op Kamervragen van mevrouw Arib c.s. van eind oktober dit jaar over deze veranderingen stelt de minister dat de invoering van gelijkheid van man en vrouw in huwelijk en gezin, een duidelijke verbetering van de positie van de Marokkaanse vrouw is. Verder is de minister

⁸⁷ In deze commissie hebben Marokkaanse en Nederlandse ambtenaren van de respectievelijke ministeries van Justitie zitting.

van mening dat de voorstellen perspectief bieden voor de erkenning van in Nederland ontbonden huwelijken door de Marokkaanse overheid. Maar de mate waarin de voorgestelde wijzigingen een bijdrage zullen leveren aan de oplossing van deze problematiek, is afhankelijk van de mate waarin deze wijzigingen zullen worden ingevoerd.

Volgens Saida El Hantali van het Spiegelbeeld, een ontmoetingscentrum voor Marokkaanse meisjes, kunnen de wetswijzigingen veel betekenen voor de emancipatie van Marokkaanse vrouwen en meisjes in Nederland: «Als Marokkaans-Nederlandse moslima's zich bewust zijn van een versterking van hun positie in Marokko, voelen ze zich hier ook sterker en zelfverzekerder.» (Het Parool, 19 november, 2003).

7.5 Conclusies Emancipatie

- De Commissie constateert dat er begin jaren zeventig niet of nauwelijks specifiek beleid is gevoerd ten aanzien van vrouwenemancipatie. Midden jaren zeventig krijgt de rijksoverheid aandacht voor de emancipatie van Nederlandse vrouwen. In de Minderhedennota 1983 constateert de regering dat de bestaande maatregelen die gericht zijn op het doorbreken van het isolement, het leren van Nederlands en het wegwijs maken in de samenleving vrouwen uit etnische minderheden onvoldoende bereiken. In de jaren daarna komt vooral projectmatig beleid tot stand, maar is er verder weinig structurele aandacht voor allochtone vrouwen en meisjes binnen het integratiebeleid of emancipatiebeleid. Effecten van emancipatiebeleid of integratiebeleid voor allochtone vrouwen worden niet systematisch onderzocht. Per saldo is er niet genoeg aandacht voor allochtone vrouwen in het emancipatiebeleid.
- De Commissie constateert dat de basiseducatie en vrouwenvak scholen in de jaren tachtig in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het verhogen van het opleidingsniveau van allochtone vrouwen. Deze onderwijsvormen bieden alternatieven voor algemene onderwijsvoorzieningen, die beter zijn toegesneden op de behoeften van (allochtone) vrouwen.
- De Commissie constateert dat de laatste tien jaar allochtone vrouwen aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Op het gebied van onderwijs hebben vrouwen uit alle etnische groepen hetzelfde of een hoger niveau bereikt dan mannen.
- De Commissie constateert dat er drie verklaringen zijn voor huwelijksmigratie onder Turkse en Marokkaanse jongeren: voorkeuren van jongeren zelf, voorkeuren van ouders en economische redenen. Maatregelen om gezinsvorming te beperken hebben tot nu toe weinig effect gehad op de omvang van dit type migratie.
- De Commissie constateert dat een zorgvuldige regeling van het zelfstandig verblijfsrecht voor mishandelde allochtone vrouwen belangrijk is om huiselijk geweld jegens deze vrouwen te kunnen bestrijden.
- De Commissie constateert met de WRR dat huwelijksmigratie betekent dat steeds opnieuw een «eerste» generatie migrant met een in

Nederland opgegroeid persoon huwt, hetgeen nadelige gevolgen kan hebben voor de participatie van beide betrokken personen en de opvoeding van eventuele kinderen uit zo'n huwelijk.

HOOFDSTUK 8 LANDEN VAN HERKOMST: TURKIJE EN MAROKKO

8.1 Inleiding

De Commissie baseert zich in dit hoofdstuk op het aanvullend bronnenonderzoek naar de invloed van overheden van landen van herkomst op integratie van migranten in Nederland, uitgevoerd door onderzoeksbureau QA+. In dit hoofdstuk zal een korte samenvatting van het bronnenonderzoek worden gegeven, aangevuld met de conclusies van de Commissie.

De vraagstelling van de Commissie ten aanzien van de rol van overheden van landen van herkomst bij integratie van hun landgenoten in Nederland was als volgt:

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

In het aanvullend bronnenonderzoek is deze vraagstelling onderzocht door achtereenvolgens in kaart te brengen (a) op welke wijze overheden in landen van herkomst invloed proberen uit te oefenen op hun (voormalige) landgenoten en hun nakomelingen in Nederland en waarom; (b) wat de effecten zijn geweest van deze (pogingen tot) invloeduitoefening en (c) wat de gevolgen zijn geweest voor de integratie van (voormalige) landgenoten en hun nakomelingen in Nederland.

De invloed van overheden van herkomstlanden is onderzocht op de volgende terreinen: politiek van nationaliteit en burgerschap; nationale belangen en nationale veiligheid; godsdienstbeleving; taal en cultuur en economische belangen. Hieronder komen achtereenvolgens Turkije en Marokko aan bod.

8.2 Turkije

8.2.1 Nationaliteit en burgerschap

Op het gebied van nationaliteit en burgerschap komen in het aanvullende bronnenonderzoek vier manieren van invloeduitoefening van de Turkse overheid op haar (voormalige) landgenoten in Nederland naar voren: wet- en regelgeving omtrent nationaliteit, dienstplicht, erfrecht en de oprichting van een Turks ministerie voor Migratie.

Wet- en regelgeving omtrent nationaliteit

In Nederland woonachtige Turken kunnen afstand nemen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Ook tegen het verwerven van een dubbele nationaliteit bestaat bij de Turkse regering geen bezwaar. De Nederlandse regering staat daarentegen sinds 1997 in principe geen dubbele nationaliteit meer toe, al bestaan er diverse uitzonderingsbepalingen. Van de 341 000 mensen van Turkse origine in Nederland bezitten bij benadering 200 000 een dubbele nationaliteit (QA+).¹

¹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

Dienstplicht

Mannen met de Turkse nationaliteit zijn volgens de Turkse wet, ongeacht verblijfplaats, dienstplichtig vanaf hun twintigste jaar. In het buitenland woonachtige Turkse mannen die zich onttrekken aan de dienstplicht, kunnen hun nationaliteit verliezen (QA+).² De dienstplicht kan ook gedeeltelijk worden afgekocht – de duur van de dienstplicht wordt dan verkort van 18 maanden naar een maand- tegen betaling van een bedrag van 5112 euro.

Erfrecht

Had het bezit van erfgoed – bijvoorbeeld onroerend goed – in het land van herkomst voor veel eerste-generatie-Turken een sterk economisch belang, onder tweede- en derde-generatie-jongeren wordt er vooral gevoelsmatig waarde aan gehecht. Omdat het erfrecht – en het recht onroerend goed te bezitten in Turkije – vervalt als men de Turkse nationaliteit verliest, vormt dit momenteel een van de uitzonderingsbepalingen voor het verwerven van een dubbele nationaliteit.

Turks ministerie voor landgenoten woonachtig in het buitenland

Het Turks ministerie voor Migratie werd begin jaren tachtig opgericht om problemen van Turken in het buitenland aan te kunnen pakken. In samenwerking met diverse andere landen zijn overlegcommissies in het leven geroepen op het gebied van arbeid, sociale zaken, onderwijs en gezondheidszorg. In Nederland bestaat op dit moment alleen een overlegcommissie op het gebied van sociale zekerheid.

Over de effecten van bovengenoemde wet- en regelgeving op de integratie van Turken in Nederland is weinig bekend. Wel is gebleken dat het hebben van een dubbele nationaliteit geenszins betekent dat Turken zichzelf gaan zien als Nederlander; de overgrote meerderheid blijft zich Turk voelen (QA).³ Behalve emotionele motieven, is het erfrecht een belangrijke economische reden om vast te houden aan de Turkse nationaliteit.

Met betrekking tot de dienstplicht ten slotte stelt de Raad van het Openbaar Bestuur in 2001 dat het vervullen van deze plicht in het land van herkomst strijdig is met integratiebelangen. In de kabinetsreactie op het ROB-rapport wordt echter niet specifiek ingegaan op de dienstplicht.

8.2.2 Nationale belangen en nationale veiligheid

De BVD/AIVD concludeert dat de Turkse overheid invloed probeert uit te oefenen op de Turkse gemeenschap in Nederland via enerzijds het directoraat voor Godsdienstzaken (Diyanet) en anderzijds de Turkse veiligheidsdienst (MIT). Redenen om invloed uit te willen oefenen kunnen zowel van politieke als van financieel-economische aard zijn.⁴

Naast het directoraat voor Godsdienstzaken (zie ook 8.2.3) en de Turkse veiligheidsdienst, onderhouden de Nationale Veiligheidsraad (MGK)⁵ en de «Raad voor landgenoten in het buitenland» contacten met Turken in Nederland. Wat betreft de contacten van zowel de Turkse als de Nederlandse overheid met Turkse migrantenorganisaties in Nederland, is het Inspraak Orgaan Turken het officiële aanspreekpunt. Behalve Turkse overheidsinstanties proberen ook politieke groeperingen in Turkije invloed uit te oefenen op de Turkse gemeenschap in Nederland. Zo bestaan er banden tussen de nationalistische MHP en Turkse zelforganisaties in Nederland (QA+).

Over de pogingen van de Turkse overheid om de band tussen migranten en het Turkse moederland te verstevigen (zoals het recente bezoek van

² TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

⁴ «Enerzijds vrezen regeringen activiteiten van oppositionele of terroristische groeperingen onder de gemeenschappen van migranten. Anderzijds spitst een financieel-economisch belang zich toe op het in stand houden van een continue geldstroom van migranten naar het land van herkomst.» (QA+). TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

⁵ De Nationale Veiligheidsraad (MGK) is het belangrijkste orgaan van het leger om politieke invloed uit te oefenen. Zie verder QA+.

een Turkse generaal, de oprichting van de Raad voor landgenoten in het buitenland, etc.) en de invloed daarvan op integratie van Turken in de Nederlandse samenleving is uit het bronnenonderzoek geen eenduidige conclusie te trekken.

Over de effecten van de activiteiten van Turkse politieke groeperingen in Nederland is meer bekend (QA+). «De grote diversiteit aan Turkse organisaties in Nederland vormt een weerspiegeling van de Turkse politiek. De onderlinge (religieuze en politieke) tegenstellingen uit Turkije zijn eveneens geïmporteerd, hoewel de verhoudingen in Nederland anders zijn, bijvoorbeeld omdat oppositionele bewegingen in Turkije hier meer ruimte krijgen.» Vooral Turks-nationalistische bewegingen blijken «vaak naar binnen te zijn gekeerd» en «activiteiten zijn zelden gericht op integratie in de Nederlandse maatschappij» (QA+).⁶

8.2.3 Godsdienstbeleving

Om tegenwicht te bieden aan oppositiegroepen van Turkse migranten in het buitenland, richt de Turkse regering zich via het directoraat voor Godsdienstzaken Diyanet op het beheer van moskeeën buiten de landsgrenzen en het sturen van imams ten behoeve van Turkse migrantengemeenschappen (QA+). Zo beheert Diyanet via de Islamitische Stichting Nederland (ISN) het grootste gedeelte van de 450 Nederlandse moskeeën en worden imams uit Turkije via Diyanet uitgezonden naar Nederland. Naast de Turkse officiële staatsislam zijn er in Nederland ook andere Turkse religieuze stromingen, zoals de Süleymanci's, Milli Görüs en de Alevieten (zie verder QA+). «Er bestaan spanningen tussen Diyanet en niet met de Turkse staat verbonden organisaties in Nederland» (QA+).⁷ Behalve verdeeldheid in de Turkse gemeenschap in Nederland, kan de controle die Diyanet uitoefent ook de oriëntatie op het moederland versterken. Dit heeft mogelijk negatieve gevolgen voor de integratie van Turken in Nederland. Om de oriëntatie op de samenleving te versterken, is de regering onlangs begonnen met Nederlandse imam-opleidingen. Nederlandse moslimorganisaties zijn tot nog toe verdeeld over de wenselijkheid van Nederlandse imamopleidingen (QA+).

8.2.4 Taal en cultuur

Taal

«De Turkse regering hecht veel waarde aan het leren van Turks als moedertaal, naast het Nederlands» (QA+).⁸ De Raad voor landgenoten in het buitenland heeft daarom een Education Action Plan opgesteld om «een beter onderwijsmilieu te creëren voor Turkse migrantenkinderen». De Nederlandse regering stelt echter dat onderwijs uitsluitend een Nederlandse verantwoordelijkheid is.

Islamitisch onderwijs

Het is bekend dat Turkse kinderen uit Nederland in Turkije islamitisch onderwijs volgen, maar om hoeveel leerlingen het precies gaat is niet duidelijk. Van de islamitische scholen in Nederland is bijna eenderde opgericht vanuit de Turkse gemeenschappen (QA+). Was de Turkse regering in eerste instantie nog positief over het islamitisch onderwijs in Nederland (men probeerde via Diyanet invloed te verwerven), inmiddels is die visie gewijzigd uit angst dat Turkse kinderen primair een islamitische identiteit zullen ontwikkelen in plaats van een Turkse identiteit (QA+).⁹

⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

⁷ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

⁸ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

⁹ «In principe is de Turkse regering géén voorstander van het bestaan van islamitisch onderwijs, want men vindt dat de moskee in voldoende mate voorziet in het behouden van de islamitische identiteit; een visie die wordt gedeeld door een meerderheid van de Turken in Nederland.» (QA+). TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

Media

In het geval van de Turkse televisie dient een onderscheid te worden gemaakt tussen commerciële zenders die Nederlandse Turken via satelliet ontvangen en TRT Internationaal, de Turkse staatszender. Vooral de door de staat gecontroleerde zender TRT heeft een belangrijke invloed op Turken in het buitenland (zie QA+).

Met betrekking tot de effecten van de Turkse overheidsinvloed op het gebied van taal en cultuur op de integratie van Turken in Nederland zijn noch over het Turkse taalonderwijs, noch over het islamitisch onderwijs duidelijke conclusies te trekken. Over de invloed van media in het land van herkomst op integratie zijn meer gegevens beschikbaar, al geven ze geen eenduidig beeld. Zo kan het kijken naar «eigen zenders» de oriëntatie op het moederland versterken en de Nederlandse taalontwikkeling van kinderen belemmeren. Aan de andere kant kan juist via de media van het land van herkomst het proces van modernisering in het eigen land gevolgd worden, waardoor mogelijk integratie gestimuleerd wordt.

8.2.5 Economische belangen

De Turkse overheid heeft ook economische belangen bij de geldstroom van Turkse migrantengemeenschappen richting Turkije. Tijdens de jaren zestig en zeventig zijn de maandelijkse overschrijvingen van gastarbeiders hoog, in de jaren tachtig en negentig nemen zij af. Desalniettemin maken Turkse gezinnen gemiddeld nog steeds ruim 450 euro per maand over ten behoeve van het levensonderhoud van familieleden of voor de aankoop van onroerend goed (QA+).¹⁰

Uit de literatuur blijken niet duidelijk de effecten van overschrijvingen op integratie, wél is het aannemelijk dat door overschrijvingen de verbondenheid tussen Turkse migrantenhuishoudens en de familie in het land van herkomst wordt bestendig (QA+).

Tot slot wordt in het aanvullend bronnenonderzoek melding gemaakt van de Turkse drugsmaffia (die banden heeft met de Grijze Wolven en de PPK), waarbij ook in Nederland woonachtige Turkse mannen betrokken zijn. De afpersing van Turken en Koerden in Nederland door leden van deze criminele organisaties en de negatieve publiciteit over de Turkse drugsmaffia zijn naar verwachting niet bevorderlijk geweest voor de participatie en integratie van Turken in de Nederlandse samenleving.

8.3 Marokko

«Het Marokkaans beleid ten opzichte van onderdanen elders valt globaal onder te verdelen in twee periodes. De eerste periode loopt vanaf het begin van de Marokkaanse migratie – eind jaren zestig – tot de jaren negentig en wordt gekenmerkt door ontmoediging van integratie, onder andere door middel van repressie door de Marokkaanse overheid. Tijdens de tweede periode wordt integratie niet meer ontmoedigd, maar legt de Marokkaanse overheid de nadruk op het behoud van de «eigen identiteit», met name door diverse regelingen in het leven te roepen.» (QA+).¹¹

8.3.1 Nationaliteit en burgerschap

Nationaliteitswetgeving

De Marokkaanse overheid is van mening dat de Marokkaanse nationaliteit onvervreemdbaar is, waardoor afstand doen van de Marokkaanse natio-

¹⁰ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

¹¹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

naliteit niet mogelijk is (QA+). Welke invloed deze nationaliteitswetgeving heeft op integratie in de Nederlandse samenleving is niet duidelijk.

Gezag en uitspraken Marokkaanse koning

De Marokkaanse koning speelt een centrale rol bij het formuleren van beleid ten aanzien van Marokkanen in het buitenland; migrantenzaken zijn dan ook een soevereiniteitskwestie. «In het verleden hebben verschillende uitlatingen van de zijde van de Marokkaanse koning om de Nederlandse samenleving waarin men woonde, werkte en leefde links te laten liggen, een negatieve invloed gehad op de integratie van de Marokkaanse minderheid. Het ongebruikt laten van het Nederlands stemrecht medio jaren tachtig vormt daarvan een duidelijke illustratie.» (QA+).¹²

Nederlands-Marokkaanse afstemming over personen- en familierecht

«Sinds begin jaren negentig tracht de Marokkaanse overheid met Nederland tot een bilateraal verdrag te komen over het personen- en familierecht.»¹³ (QA+).¹⁴ Voor meer informatie over het Marokkaans personen- en familierecht wordt verwezen naar QA+.

Ministerie voor Migratie

In 1990 wordt een ministerie voor Migratie opgericht om Marokkaanse migranten en organisaties te ondersteunen. In 1998 wordt het ministerie opgeheven en worden zijn taken overgenomen door de Stichting Hassan II. In 2002 wordt het ministerie voor Migratie opnieuw opgericht. «De belangrijkste intenties van het beleid ten aanzien van de verschillende gastlanden zijn het beschermen van de rechten van Marokkanen, het bevorderen van hun deelname aan het politieke en sociale leven, het aanmoedigen van integratie in het gastland en gelijktijdig het behouden van de nationale identiteit (moslim, Arabisch, Marokkaans). Ook streeft het ministerie ernaar de Marokkaanse gemeenschap elders zodanig te organiseren dat zij Marokkaanse belangen in het gastland kan behartigen.» (QA+).¹⁵ «Het ministerie heeft een omvangrijk en divers «actieprogramma» in het leven geroepen om deze doelstellingen te verwezenlijken. Genoemd worden onder meer pilotprojecten met culturele centra in onder meer Nederland, het vereenvoudigen van wettelijke procedures voor Marokkaanse migranten, het samenwerken met autoriteiten/ instanties om de leefomstandigheden van migranten in vestigingslanden te verbeteren en het vereenvoudigen en stimuleren van investeringen in Marokko door migranten (onder meer door het opzetten van regionale investeringscentra).» (QA+).¹⁶

Kijkend naar de effecten van bovengenoemde overheidsinvloeden op integratie van Marokkanen in Nederland, kan ten eerste gesteld worden dat de invloed van de nationaliteitswetgeving op integratie niet duidelijk is. Uitspraken van de Marokkaanse koning hebben daarentegen veel meer invloed op integratie in Nederland. Tot de jaren negentig worden Marokkanen in het buitenland gestimuleerd de samenleving in het land van ontvangst links te laten liggen, hetgeen een negatieve invloed heeft gehad op de integratie van Marokkanen in die landen (QA+). Verder leidt het Marokkaanse personen- en huwelijksrecht nog steeds tot problemen bij bijvoorbeeld in Marokko niet erkende, in Nederland uitgesproken echtscheidingen. De Nederlandse regering wil echter geen verdrag sluiten en probeert door middel van overleg met de Marokkaanse overheid tot praktische oplossingen voor concrete probleemgevallen te komen. (QA+).

¹² TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

¹³ Met België, Frankrijk en Spanje zijn eerder bilaterale verdragen gesloten ten aanzien van het familierecht.

¹⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

¹⁵ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

¹⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

8.3.2 Nationale belangen en nationale veiligheid

Wat betreft de nationale veiligheid is er over de werkzaamheden van de Marokkaanse geheime dienst(en) praktisch geen informatie beschikbaar (QA+).

Banden met Marokkaanse organisaties in Nederland

De verandering in de houding van de Marokkaanse overheid ten opzichte van haar landgenoten in het buitenland blijkt onder andere uit haar veranderende relaties met migrantenorganisaties. Zo was de Marokkaanse arbeidersorganisatie KMAN lange tijd een fel tegenstander van het «repressieve» Marokkaanse regime en zijn mantelorganisaties in Nederland zoals Amicales. Sinds de verbetering van de situatie van de mensenrechten in Marokko is de relatie met de Marokkaanse overheid verbeterd. Een goed voorbeeld van de nieuwe strategie van de Marokkaanse overheid om contacten op te bouwen met geslaagde Marokkaanse migranten van de tweede en derde generatie is de ondersteuning van TANS, een organisatie voor hoogopgeleide (Marokkaanse) jongeren (zie verder QA+).

Ambassades en consulaten

Volgens QA+ is het zeker dat Marokko de officiële vertegenwoordigingen van de Marokkaanse regering in Nederland heeft benut om invloed uit te oefenen op de Marokkaanse gemeenschap in Nederland. Zo zijn in het verleden tegenstanders van de Marokkaanse autoriteiten tegengewerkt bij het verkrijgen van documenten als paspoorten en zijn er gevallen bekend van aanhoudingen van (Nederlandse) Marokkanen aan de grens. Verder werd er via consuls en ambassades gerapporteerd over in Nederland politiek actieve Marokkanen (QA+).

Amicales

«De meest beschreven organisatie die de Marokkaanse regering in de jaren zeventig en tachtig gebruikte om onderdanen in Nederland te beïnvloeden vormt de «Federatie van Amicales» (*Amicales des Travailleurs et commerçants Marocains à L'étranger*)» (QA+).¹⁷

Formeel diende de Nederlandse afdeling te zorgen voor het sociale en culturele welzijn van Marokkanen in Nederland, maar «feitelijk werd deze organisatie naar Nederland geïmporteerd om Marokkaanse migranten te binden aan officiële politieke, sociale en financiële belangen van de Marokkaanse staat» (QA+).¹⁸ Hoewel de Amicales intimidatie en mishandeling niet schuwden om tegenstanders van de Marokkaanse regering in toom te houden, slaagden zij er niet in de Marokkaanse gemeenschap in Nederland volledig te controleren.

De effecten van de hierboven genoemde pogingen van de Marokkaanse overheid om haar landgenoten in Nederland te beïnvloeden, lijken vooral voor eerste-generatie-Marokkaanse migranten sterk negatief te zijn geweest. Deze generatie heeft namelijk te maken gehad met een sterke repressie vanuit de Marokkaanse overheid, waardoor men zich grotendeels afzijdig hield van de Nederlandse samenleving (QA+). Ook na de beschreven wijziging van het Marokkaanse beleid jegens migranten zijn er tekenen dat de Marokkaanse regering nog steeds invloed tracht uit te oefenen op haar onderdanen in Nederland. In 2000 concludeerde de BVD (2000, 24–25) dat het Marokkaanse «beheersnetwerk» onder meer gebruikt wordt om toezicht te houden op oppositionele personen en groeperingen en om bestaande banden met het moederland in stand te houden. En hoewel het beleid van de Marokkaanse regering enerzijds integratie

¹⁷ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

¹⁸ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

propageert, tracht het anderzijds de tweede- en derde-generatie-migranten nog steeds aan het land van herkomst te binden, bijvoorbeeld via de contacten die men bewust aangaat met (jongeren)organisaties als TANS.» (QA+).¹⁹ Het is echter nog te vroeg om een oordeel te vellen over de gevolgen van deze beleidswijziging voor de integratie van Marokkaanse migranten in Nederland.

8.3.3 Godsdienstbeleving

Wat betreft godsdienstbeleving is, in het bijzonder onder migrantengemeenschappen, de positie van de Marokkaanse koning als «de enige religieuze autoriteit in het land» omstreden. Vooral in de jaren tachtig en negentig stellen islamitische organisaties zich kritisch op ten opzichte van koning Hassan. Met het aantreden van Mohammed VI in 1999 neemt dit enigszins af. De recente regeringsvoorstellen voor de verbetering van de positie van de vrouw en de hervorming van het familierecht (zie ook hoofdstuk 7 Emancipatie) hebben echter tot felle protesten geleid van de politiek-islamitische oppositie. Ook in Nederland leiden die voorstellen tot discussie tussen voor- en tegenstanders in de Marokkaanse gemeenschap (QA+).

De Raad voor Openbaar Bestuur stelt dat, hoewel de Marokkaanse overheid niet beschikt over een vergelijkbare organisatie als het Turkse Diyanet, zij via diplomatieke vertegenwoordigingen en via de Unie van Marokkaanse Moslimse Organisaties Nederland (UMMON) betrokken is (geweest) bij de werving en aanstelling van Marokkaanse imams in Nederland.

Over de mate van invloed van de Marokkaanse overheid op Marokkaanse moskeeën in Nederland zijn de verschillende bronnen zeer verdeeld. Terwijl Rabbae en het IRT-rapport stellen dat de UMMON in feite het verlengstuk is van de Marokkaanse overheid, zijn Landman en Obdeijn en De Mas van mening dat, hoewel de UMMON loyaal staat tegenover de officiële islam van Marokko, er zeker variatie bestaat in de koningsgezindheid van de aangesloten moskeebesturen.

8.3.4 Taal en cultuur

«Ook op het terrein van het behouden cq. stimuleren van de Marokkaanse taal en cultuur onder migrantengemeenschappen is er sprake van diverse initiatieven van Marokkaanse overheidszijde.» (QA+).²⁰

Stichting Hassan II en Stichting Mohammed V

De Stichting Hassan II biedt onder meer opleidingen aan in de Arabische taal en het islamitische geloof, maar de stichting legt zich bijvoorbeeld ook toe op het verbeteren van de omgang met en service voor migranten bij bezoeken aan het moederland (QA+).

Stichting Mohammed V is een meer charitatieve welzijnsorganisatie die ook donateurs werft onder (en zich soms in campagnes richt op) Marokkanen buiten de landsgrenzen.

Onderwijs in eigen taal en cultuur

Marokko ziet onderwijs in eigen taal en cultuur niet als een taak van de vestigingslanden maar als een eigen Marokkaanse verantwoordelijkheid. Om die reden heeft de Marokkaanse overheid met verschillende Europese landen culturele verdragen gesloten om imams en leerkrachten Arabische taal uit Marokko uit te zenden. De Nederlandse overheid en onderwijsinstellingen selecteren echter zelf uit dit aanbod en nemen vervolgens

¹⁹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

²⁰ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

leraren in eigen dienst, waardoor ze minder beïnvloedbaar zijn door Marokko (QA+).

Verder zijn er op onderwijsgebied in het recente verleden initiatieven genomen om in te spelen op de zorg van Marokkaanse ouders dat hun kinderen worden opgevoed in een niet-islamitische omgeving. Zo zijn er internaten voor migrantenkinderen in Marokko en is begin jaren negentig de «Marokkaanse Vereniging voor Bescherming van Migrantenkinderen» opgericht, die streeft naar het «behoud van de Arabische en Islamitische identiteit» van Marokkaanse gezinnen in het buitenland (QA+).

Marokkaanse media in Nederland

«Sinds begin jaren negentig kunnen Nederlandse Marokkanen zowel via de kabel als via de satellietzender commerciële en staatstelevisiezenders ontvangen. Ongeveer 79% van de Marokkanen kijkt naar de «eigen» zenders.²¹ Door de staatstelevisie worden regelmatig programma's uitgezonden over investeringsmogelijkheden binnen Marokko (De Haas 2003). Over de (invloed van) overige programmering is weinig gepubliceerd.» (QA+).²²

De staatsmedia worden echter niet (structureel) aangewend voor het beïnvloeden van groepen migranten. Geconcludeerd kan worden dat de Marokkaanse media geen belemmerende invloed hebben gehad op de integratie van Marokkanen in de Nederlandse samenleving.

Voor de Stichting Hassan II lijkt een belangrijke rol te spelen bij het versterken van de binding van migrantengemeenschappen met het moederland. «Pogingen vanuit Marokko om de verantwoordelijkheid voor onderwijs in eigen taal en cultuur over te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot het zenden van Marokkaanse leerkrachten, zijn grotendeels mislukt» (QA+).²³

8.3.5 Economische belangen

«Uit de onderzochte literatuur blijkt dat de aanzienlijke geldstroom van migranten naar het moederland wellicht het belangrijkste motief is voor Marokko om de relatie tussen Marokko en onderdanen elders in stand te houden» (QA+).²⁴ «Marokko ontving in 2001 op drie landen na de meeste financiën van haar migrantengemeenschappen elders.» Behalve officiële geldstromen, die in de jaren negentig gemiddeld zo'n 6,4% van het nationaal inkomen van Marokko vormen, is het werkelijke bedrag dat migranten naar schatting in Marokko besteden twee keer zo hoog. Een daling van de geldstroom eind jaren tachtig, onder andere door de stijgende werkloosheid onder migranten en de toenemende gerichtheid op Nederland, vormt de aanleiding voor het opzetten van een omvangrijke infrastructuur om overmakingen en investeringen door migranten te stimuleren. (Voor een volledig overzicht van initiatieven van banken en andere organisaties zie QA+). «Gezien het feit dat de bedragen die jaarlijks worden overgemaakt een stijgende lijn vertonen, kan de conclusie van De Haas (2003) worden onderschreven dat onder meer een combinatie van fiscaal beleid en een lage inflatie in Marokko ertoe heeft geleid dat de Marokkaanse overheid relatief succesvol is geweest in het bevorderen van overschrijvingen via de officiële kanalen.» (QA+).²⁵

De hoge investeringen in het land van herkomst zouden echter nadelige gevolgen kunnen hebben voor integratie in Nederland: «Als (Marokkaanse) migranten blijven investeren in het moederland, zou dit ten koste kunnen gaan van investeringen in vestigingslanden zoals Nederland. Hierdoor bestaat de kans dat ze op financieel-economisch gebied achterblijven bij de autochtone bevolking.» (QA+).

²¹ Cijfers uit respectievelijk 1995 en 1997.

²² TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

²³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

²⁴ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

²⁵ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

8.4 Conclusies

- De Commissie constateert dat de Marokkaanse en Turkse overheden beleid voeren om de banden met de migrantengemeenschappen in Nederland te behouden en te versterken. Dit beleid is afwisselend ingegeven vanuit politiek-religieuze en/of financieel-economische motieven.
- De Commissie constateert dat over de effecten van dit beleid op de integratie van de migranten en hun nakomelingen in de Nederlandse samenleving moeilijk een oordeel kan worden geveld. Een uitzondering hierop vormt het beleid van de Marokkaanse overheid tot de jaren negentig dat in het bronnenmateriaal als schadelijk wordt beschouwd. Dat beleid, dat door verschillende deskundigen is omschreven als «intimiderend», heeft in het verleden integratiebelemmerend gewerkt.
- Wetgeving van het land van herkomst kent duidelijke invloedsferen: dienstplicht, erfrecht, familierecht en nationaliteitswetgeving. De Commissie constateert dat Nederlands-Marokkaanse vrouwen problemen hebben ondervonden als gevolg van in Marokko niet erkende, in Nederland uitgesproken echtscheidingen. Het is nog onduidelijk of de voorgestelde wijziging van het Marokkaanse wetboek van personen-, familie- en erfrecht, de Mudawwanah, zal leiden tot erkenning van hier te lande uitgesproken echtscheidingen.
- De Commissie constateert dat het beschermen van de nationale veiligheid een belangrijk motief blijkt te zijn om de activiteiten van Marokkanen en Turken in Nederland in het oog te houden. De voorname zorg van de Turkse overheid lijkt vooral te liggen bij de activiteiten van georganiseerde Koerden. De Marokkaanse overheid was in het verleden bevreesd voor oppositionele groepen, maar heeft tegenwoordig vooral oog voor fundamentalistische bewegingen onder Marokkanen buiten (en binnen) de landsgrenzen.
- De Commissie constateert dat de organisatievorming onder de eerste generatie migranten sterk is bepaald door politieke, etnische en religieuze kwesties in het land van herkomst. De invloed die vanuit het land van herkomst uitgaat, wordt mede bepaald door de mate van integratie van migranten en de vraag in hoeverre ze zelf georiënteerd zijn op het land van herkomst.
- Op grond van onderzoek constateert de Commissie dat op het terrein van godsdienstbeleving de Turkse en Marokkaanse overheden directe invloed uitoefenen via moskee-organisaties. De Turkse overheid oefent controle uit via Diyanet en de bij de Islamitische Stichting Nederland (opgericht in 1982) aangesloten moskeeën, terwijl de Marokkaanse invloed via de Unie van Marokkaanse Moslim Organisaties Nederland (opgericht in 1977) loopt. De AIVD/BVD concludeert in 2002 dat aan de Turkse overheid en Diyanet gelieerde organisaties de plannen voor een Nederlandse imamopleiding als een bedreiging worden ervaren voor de eigen controle op de Turkse gemeenschap in Nederland. In die zin kan de invloed van de overheden van landen van herkomst als een rem op de integratie worden beschouwd (en op het ontstaan van een Nederlandse islam). De Commissie stelt vast dat de effecten van de greep die de Turkse en Marokkaanse overheden in het algemeen proberen te houden op de islam via de moskeeën minder eenduidig zijn. Binnen de Nederlandse moslimorganisaties worden wisselende

reacties waargenomen op het voornemen van de Nederlandse regering tot een Nederlandse imamopleiding.

- De Commissie concludeert dat de Turkse en de Marokkaanse overheden initiatieven ontplooiën om het onderwijs in eigen taal en cultuur onder migrantengemeenschappen in vestigingslanden te stimuleren. In de Nederlandse wijze van organisatie van het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OET(C)) en later Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) blijft de invloed die landen van herkomst hierop kunnen uitoefenen zeer beperkt.
- De Commissie constateert dat de migrantengemeenschappen in Nederland (en andere Europese landen) van aanzienlijk economisch belang zijn voor de Turkse en Marokkaanse samenlevingen vanwege de omvangrijke deviezenstroom.
- De Commissie constateert dat de Turkse overheid nooit actie lijkt te hebben ondernomen om deze stroom van deviezen te ondersteunen. De Marokkaanse overheid heeft zich juist wel op dit vlak geprofileerd. Het instandhouden van banden met de Marokkanen in Nederland (en Europa) wordt in belangrijke mate gemotiveerd vanuit economische motieven. Over de effecten hiervan op de integratie van de migranten in de Nederlandse samenleving geven de bronnen weinig uitsluitsel. Wel ligt het voor de hand dat de overboekingen van invloed zijn op de financiële positie van een groep met een toch al overwegend lage sociaal-economische positie.

9.1 Inleiding

In Nederland zijn veel organisaties van en voor minderheden actief, de meeste daarvan op lokaal niveau. De diversiteit binnen deze organisaties is enorm: niet alleen kunnen ze naar etniciteit gerangschikt worden, maar per afzonderlijke etniciteit bestaan organisaties voor belangenbehartiging, religieuze organisaties en organisaties met voornamelijk sociaal-culturele activiteiten. Daarbij richten deze organisaties zich ook vaak op afzonderlijke doelgroepen binnen hun etnische gemeenschap, bijvoorbeeld jongeren, ouderen of vrouwen.

De meningen verschillen sterk over deze organisaties, zowel binnen politieke kringen als binnen wetenschappelijke kringen. Enerzijds worden organisaties van en voor minderheden als bevorderend voor de integratie gezien, anderzijds worden de rol van deze organisaties en de subsidiëring daarvan in twijfel getrokken. Kern van de discussies rond organisaties van en voor minderheden vormt vaak de vraag naar de functie van organisaties van en voor minderheden binnen het integratieproces van individuele leden van hun achterban en welke rol de overheid moet spelen bij de ondersteuning van deze organisaties.

Er zijn diverse kleinere (en grotere) onderzoeken uitgevoerd naar de activiteiten van organisaties van en voor minderheden. Het voert te ver om aan al deze onderzoeksresultaten afzonderlijk aandacht te schenken. Het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) heeft onderzoek uitgevoerd naar het ontstaan en de ontwikkeling van organisaties van en voor minderheden en casuïsonderzoek verricht naar een aantal organisaties. De onderzoeksresultaten hiervan worden in de loop van 2004 gepubliceerd. In dit hoofdstuk is, mede om deze reden, slechts gebruik gemaakt van conceptteksten van dit onderzoek (Van Heelsum) zoals die in het aanvullende bronnenonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut zijn opgenomen.

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van organisaties van en voor minderheden en het overheidsbeleid met betrekking tot deze organisaties beschreven. In de paragrafen 9.2 tot en met 9.5 wordt globaal per decennium het ontstaan van de organisaties van en voor minderheden en de rol van de overheid besproken.¹ In paragraaf 9.6 wordt de rol beschreven die deze organisaties spelen in het kader van integratie van de individuele leden van hun achterban, waarbij met name de gehoorde uit de openbare gesprekken aan het woord worden gelaten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en met conclusies.

9.2 De periode voorafgaand aan de jaren zeventig

Wanneer rond de jaren zestig de eerste Italiaanse werknemers naar ons land komen, zijn het met name de «plaatselijke katholieke instellingen van maatschappelijk werk, alsmede het bedrijfsapostolaat en de aalmoezeniers»², die hun werkzaamheden op deze groep richten. Geleidelijk aan zoeken deze plaatselijke instellingen contact met andere groeperingen binnen de Nederlandse samenleving, zodat deze instellingen een algemener karakter krijgen. De belangrijkste aanleiding voor deze katholieke instellingen om naar een algemener karakter te streven is de komst van de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders, die over het algemeen het islamitische geloof belijden. Zo ontstaan ongeveer 20 regionale en plaatselijke organisaties. Omdat overleg met deze afzonderlijke instellingen erg tijdrovend is, pleiten de ambtenaren van het ministerie van Maatschappelijk Werk voor de oprichting van een landelijke stichting: de Landelijke

¹ Bij de historische overzichten van voornamelijk de jaren zestig tot en met de jaren tachtig is overwegend gebruik gemaakt van Tinnemans (1994).

² TK 1969–1970, 10 504, nr. 1, p. 10.

Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers (LSBBW). Vanaf februari 1965 praten vier provinciale en achttien regionale en plaatselijke stichtingen via de Landelijke Stichting met het ministerie van Maatschappelijk Werk, dat later dat jaar het ministerie van CRM gaat heten. De Landelijke Stichting functioneert als een soort coördinatieorgaan voor de regionale stichtingen en de overheid voor de maatschappelijke en culturele begeleiding van de buitenlandse werknemers.³ Overigens is van eenstemmigheid niet altijd sprake. De Landelijke Stichting is een groot voorstander van een opvangbeleid dat gericht is op terugkeer, maar sommige stichtingen, zoals de stichting in Beverwijk vinden juist dat integratie van de buitenlanders het streven moet zijn. Ondanks verschillen van mening houdt de samenwerking stand. In eerste instantie wordt het werk voor deze zogenoemde gastarbeiders als meer algemeen welzijnswerk beschouwd: het gaat om individuele problemen die om een oplossing vragen. Later komen daar de groepsactiviteiten voor en met de gastarbeiders bij, waarbij ze als groep werden aangespoord tot «zelfwerkzaamheid».

In 1964 begint het ministerie van CRM met het voor veertig procent subsidiëren van personeels- en apparaatskosten van de stichtingen, waarbij de subsidiebedragen langzaam toenemen tot 70% in 1969. De stichtingen blijven wel zelfstandige organen, maar de overheid heeft met de subsidie wel een instrument om het beleid te sturen en over het hele land gelijk te trekken (Tinnemans, 1994 en Verwey-Jonker Instituut).⁴ Uit een onderzoek van de Nederlandse Stichting voor Statistiek blijkt dat eind jaren zestig alle directeurs van de stichtingen Nederlanders zijn. Volgens Tinnemans hebben de Nederlanders eind jaren zestig de leiding nog stevig in handen, de buitenlander bepaalt op dat moment nog niet veel. De stichtingen zijn vooral bezig met individuele hulpverlening aan buitenlanders die sociale problemen hebben of moeilijkheden hebben op hun werk, met de huisvesting of medische zorg. De stichtingen zijn hier officieel niet voor; daar zijn de algemene instellingen voor, maar die weten dan niet wat ze met de buitenlandse werknemers aan moeten en verwijzen door naar de stichtingen, waar meer expertise aanwezig is. Voornamelijk door de wontoestanden in de pensions beginnen de buitenlanders eind jaren zestig voor zichzelf op te komen, al is het wel vaak in groepen die door Nederlanders worden opgezet en beheerd. Volgens Tinnemans (1994) heeft een publicatie van de filosoof en theoloog Sjef Theunis enorme invloed: «een spraakmakend boekje waarmee hij de geesten van heel wat leden van actiegroepen kneedde» (p. 93). In zijn «spraakmakende» boek getiteld *Gastarbeiders, Lastarbeiders* uit 1968 verbreedt Theunis de verbinding tussen een ongelijke welvaartsverdeling en ontwikkelingsamenwerking. Zijn perceptie van de stroom gastarbeiders als de onbetaalde rekening van onrechtvaardige structuren die spreiding van welvaart over de hele wereld tegengaan, sluit goed aan bij de generatie van de jaren zestig. Grote aantallen studenten openen vanuit een linkse, liefst radicale visie de aanval op de gevestigde structuren en bij deze gevestigde structuren horen ook de stichtingen. Volgens Theunis is zo'n stichting «een soort EHBO-post die zich afvraagt, hoe houden we de buitenlander zoet, en hoe houden we ze van de straat» (geciteerd in Tinnemans, 1994, p. 94). Als gevolg van het «nieuwe denken» ontstaan volgens Tinnemans allerlei actiecomités, solidariteitsgroepen en vrijwilligersgroepen die buitenlanders de Nederlandse taal leren en voor hun belangen opkomen. Zo ook in Rotterdam, waar Nel Soetens in 1969 het Actiecomité Pro Gastarbeiders opricht om tegenwicht te kunnen bieden aan de openlijke vijandigheid en de omstandigheden waarin de buitenlandse werknemers werken en gehuisvest zijn (Tinnemans, 1994; Dekker en Sentius, 2001). Deze actiegroepen gaan uit van het principe dat er geen

³ TK 1969–1970, 10 504, nr. 1.

⁴ TK 2003–2004, 26 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

princiepelijk onderscheid is tussen buitenlandse en Nederlandse arbeiders en hun belangen. Het Buitenlands Arbeiders Kollektief (BAK) in Amsterdam is tot zijn opheffing het duidelijkste voorbeeld van dergelijke actiegroepen geweest. Aan deze actiegroepen moet een belangrijke signalerende functie worden toegeschreven: zij zijn het die steeds weer met ruime publiciteit omringd wantoestanden op huisvestingsgebied, in arbeidsomstandigheden en op justitieel terrein blootleggen en anderen tot actie dwingen, onder andere de overheid en de stichtingen (WRR, 1979). Illustratief is de situatie in Rotterdam, waarbij het Aktiecomité Pro Gastarbeiders (AKPG) van Nel Soetens deze «signalerende functie» vervult. Volgens Dekker en Senstius (2001) «raakt tijdens de rellen in de Afrikaanderwijk de stencilmachine geregeld oververhit. Elke dag braakt de machine verklaringen uit, perscommuniqués (...). Samen met de wijkorganen blijft Nelly (Nel Soetens, red.) er bij de gemeente op hameren iets te doen aan de huisvestingssituatie» (p. 17). Bij de gemeente(raad) zijn deze activiteiten zeker niet onopgemerkt gebleven, blijkt uit Dekker en Senstius (2001): «Nel Soetens liet ons niet met rust: of je nu zat te eten, in bed lag, om de haverklap hing ze aan de lijn. Zij heeft de raadsleden er met de haren bij gesleept» (p. 21).

9.3 De jaren zeventig

Uit een onderzoek van de Nederlandse Stichting voor Statistiek uit 1971 komen de stichtingen er niet goed vanaf. De helft van de ondervraagde Italianen, Spanjaarden en Turken en slechts zeven procent van de Marokkanen kennen het adres van de stichtingen in hun buurt. Uit het gesprek met de heer **Boujoufi** (vice-voorzitter UMMON) blijkt ook enige ontevredenheid over de organisaties die in de beginperiode opkomen voor de zogenoemde gastarbeiders:

«In 1973 ontstond er onder de toenmalige minister van CRM een bepaalde vorm van zelforganisatie. In die tijd was er een groep in de Nederlandse samenleving die zich het lot van de minderheden en de gastarbeiders aantrok. De gastarbeiders zijn altijd afhankelijk van hun woordvoerders. In die tijd waren die woordvoerders afkomstig uit een Nederlandse groep die het opnam voor zwakke groepen. Wij zijn altijd als een zwakke groep in de samenleving beschouwd. Wij zijn nooit voor onszelf opgekomen. Dat werd altijd voor ons gedaan. Dat was fout.(...) In het begin van de zeventiger jaren zijn er wel organisaties van de minderheden zelf gekomen, maar de woordvoerders waren altijd de mensen die in die tijd wat te vertellen hadden over buitenlanders.»

In deze periode begint het verzet tegen deze zogenoemde «categorale welzijnsinstellingen» te groeien: «Dat verzet richt zich met name op de geringe mate waarin migranten zelf in de organisatie van de stichtingen worden betrokken. Migrantengesteund door actiegroepen en hun eerste eigen organisaties ervaren het beleid van de stichtingen als paternalistisch. Migrantengesteund zelf verantwoordelijkheid voor de activiteiten die tot dan toe steeds door de regionale welzijnsstichtingen uitgevoerd zijn» (van Heelsum, 2003, geciteerd door Verwey-Jonker Instituut).⁵ Progressieve Nederlanders en buitenlanders beginnen te zoeken naar alternatieven voor de stichtingen. Zo wordt in 1973 in Utrecht de Migrantengeraad opgericht, die bestaat uit gekozen buitenlanders die de gemeente gevraagd en ongevraagd adviseren over beleid waarmee buitenlanders in aanraking komen. De raad wordt voor 95 procent door CRM en voor vijf procent door de gemeente Utrecht gesubsidieerd. De migrantengeraad is opgericht om het beleid van de gemeente Utrecht te beïnvloeden, maar deze beoogde beleidsbeïnvloeding komt niet of nauwelijks tot stand. De

⁵ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

gemeente vraagt één keer om advies over de sluiting van pensions en luistert niet naar de ongevraagde adviezen (Tinnemans, 1994).

In de jaren zeventig ontstaan met name in de grote steden zelforganisaties. In Amsterdam ontstaan aanvankelijk voornamelijk organisaties van Surinaamse migranten, in de tweede helft van de jaren zeventig komen er ook organisaties van Turkse en Marokkaanse migranten bij. De piek van Surinaamse organisaties in 1970 illustreert de groei van de Surinaamse gemeenschap en de tweede piek in 1975 is onder andere het gevolg van de enorme toestroom van Surinamers die zich in dat jaar vestigen in Amsterdam, na de onafhankelijkheidsverklaring. Een tweede verklaring voor deze tweede piek is de beslissing van de Amsterdamse gemeenteraad om de subsidie vanaf 1975 sterk te verhogen. Dit heeft duidelijk een positieve invloed gehad op het aantal Surinaamse organisaties dat in dat jaar in Amsterdam is ontstaan (Van Heelsum, 2003, geciteerd door Verwey-Jonker Instituut).⁶

De Turken en Marokkanen zijn begin jaren zeventig slechter georganiseerd dan de Zuid-Europese immigranten, maar dat verandert in de loop van de jaren zeventig. Op 12 maart 1974 richten enkele progressieve Turken in Amsterdam de Hollanda Türkiyeli İşçiler Birliği (HTIB) op, de Turkse Arbeiders Vereniging in Nederland, die contacten heeft met de illegale Turkse Communistische Partij. De HTIB is de eerste Turkse politieke organisatie in Nederland én de eerste organisatie van Turkse arbeiders in Nederland (Tinnemans, 1994). In november 1975 richten Turken de Nationalistische Turkse Arbeiders Vereniging op. Deze organisatie legt de nadruk op de islam en het nationalisme. De aanhangers concentreren zich op de jeugd en de vrouwen, op islamitische organisaties en op werkloze landgenoten. Ze houden progressieve organisaties als de HTIB scherp in de gaten. In februari 1976 organiseren de Grijsse Wolven het tweede partijcongres van de Vereniging van Nationalistische Idealistische Turkse Arbeiders. De Grijsse Wolven hebben banden met de ultranationalistische Partij van Nationalistische Actie (MHP: Millyetçi Hareket Partisi) in Turkije. Deze partij streeft naar de vestiging van een Groot-Turks Rijk (QA+).⁷ In 1979 wordt de Stichting Turks-Islamitische Culturele Federatie (STICF) met steun van de Turkse overheid opgericht om de islamitische cultuur in Nederland te verspreiden en als koepel te dienen voor islamitische organisaties van Turkse oorsprong. De STICF heeft als doel de verspreiding van de islam in Nederland te stimuleren en islamitische organisaties in Nederland te coördineren (QA+).⁸ Met de STICF wil de officiële vertegenwoordiger van de Turkse religieuze autoriteiten, Diyanet, de invloed terugdringen van conservatieve islamitische organisaties in Nederland. Volgens QA+ is de STICF niet rechtstreeks verbonden met Diyanet⁹, maar dragen ze dezelfde visie op de islam uit. Vooral de groeiende invloed van de «süleymanci's», die kritisch tegenover controle van de Turkse staat over de islam staan, is de STICF volgens Tinnemans (1994) een doorn in het oog. De STICF richt zich ook tegen progressieve organisaties als de HTIB, die zich presenteren als spreekbuis van «de» Turken in Nederland, maar niet representatief zouden zijn voor de meerderheid. De STICF wordt in korte tijd de grootste en invloedrijkste Turkse organisatie in Nederland. Nog geen vier jaar na de oprichting zijn er 78 plaatselijke Turks-islamitische organisaties aangesloten (Tinnemans, 1994).

In december 1974 wordt de Nederlandse tak van de Federatie van Amicales (Amicales des Travailleurs et commerçants Marocains à L'étranger) opgericht. Amicales is in 1973 opgericht in de Marokkaanse hoofdstad Rabat om de gastarbeiders die emigreerden naar met name West-Europese landen te begeleiden. Formeel dient de Nederlandse

⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

⁷ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

⁸ Idem.

⁹ Diyanet is de aanduiding voor het in 1924 opgerichte Directoraat voor Godsdienstzaken Diyanet. In Turkije is er strikte scheiding tussen godsdienst en staat, feitelijk is echter sprake van een verregaande controle over de Turkse islam door het militaire staatsapparaat. Er is sprake van vervlechting van islamitische en republikeinse waarden binnen de officiële soennitische staatsislam. Onderwijs, de media en de moskeeën worden gebruikt om deze uniforme leer van de islam te verspreiden. Dit gebeurt grotendeels door Diyanet (QA+), (TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.).

afdeling te zorgen voor het sociale en culturele welzijn van Marokkanen in Nederland (QA+).¹⁰ Weinig mensen weten bij de oprichting van de Nederlandse tak van Amicales dat het een mantelorganisatie van het Marokkaanse regime is. Rabbae stelt in een studie naar onder andere de Amicales dat «deze organisatie feitelijk naar Nederland «geïmporteerd» wordt om de Marokkaanse migranten te binden aan de «officiële» politieke, sociale en financiële belangen van de Marokkaanse staat» (Rabbae, 1993, p. 5). Alle activiteiten zijn volgens QA+ er dan op gericht om de Marokkaanse gemeenschap af te schermen van de rest van de Nederlandse samenleving. Naast het organiseren van uiteenlopende bijeenkomsten van Marokkanen schuwt men dan volgens Rabbae (1993) het gebruik van intimidatie en mishandeling niet om tegenstanders van de Marokkaanse regering (andersdenkenden, dissidenten) in toom te houden. Ook informeren de Amicales de Marokkaanse overheid over de politieke activiteiten van Marokkaanse migranten in Nederland. De oprichting van Amicales brengt zowel binnen als buiten de Marokkaanse gemeenschap conflicten teweeg. Binnen de Marokkaanse gemeenschap bestaat grote afkeer van Amicales. Ook door het politieke en maatschappelijke verzet en de zwakke organisatorische kaders van Amicales lukt het de Amicales niet om de Nederlands-Marokkaanse gemeenschap structureel in de greep te houden (Rabbae, 1993). In 1975 wordt het Komitee van Marokkaanse Arbeiders in Nederland (KMAN) opgericht. Deze links-georiënteerde organisatie richt zich volgens QA+ in het begin vooral op het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van Marokkaanse gastarbeiders in Nederland. Verder strijdt het KMAN tegen het «repressieve» Marokkaanse regime en richt men zich ook op het herkomstland en zijn mantelorganisaties in Nederland, zoals de Amicales.

Vanaf 1976 krijgt het verzet tegen Amicales duidelijker vorm. In een aantal plaatsen worden vanuit de stichtingen anti-Amicales Komitees opgericht. Het NCB en de gezamenlijke stichtingen laten minister Van Doorn van CRM weten dat ze de praktijken van de Amicales sterk afkeuren. In de zomer van 1976 weigert minister Van Doorn een subsidieaanvraag van de Amicales te honoreren, omdat de aanpak van de organisatie te verschillend is van de Nederlandse organisatievormen en dit tot conflicten zou kunnen leiden. Eén van de grootste problemen bij de bestrijding van de Amicales is dat de aantijgingen altijd moeilijk te bewijzen zijn. Ze opereren namelijk verdekt en grotendeel anoniem. Getuigen zijn moeilijk te vinden, omdat zij en hun familieleden in Marokko sterk onder druk worden gezet (Tinnemans, 1994).

De Amicales en de Grijze Wolven komen op in een periode waarin de organisaties van en voor minderheden proberen om meer invloed te krijgen op het beleid van de overheid en de stichtingen. Hiermee neemt het wantrouwen tegen deze organisaties toe, volgens Tinnemans (1994) omdat men denkt dat zelfs in «goede» organisaties de verkeerde personen werkzaam kunnen zijn (p.151). Ook binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschap leidt de opkomst van de Grijze Wolven en Amicales tot conflicten. De invloed van de Marokkaanse overheid heeft geleid tot spanningen en conflicten tussen Marokkanen en Marokkaanse organisaties in Nederland (QA+).¹¹ In de jaren zeventig ontstaan bijvoorbeeld verschillende Turkse organisaties die afzonderlijke religieuze stromingen aanhangen. Vereenvoudigd gezien staan de Grijze Wolven tegenover een versplinterde linkse beweging (Penninx en Schrover, 2002).

De heer **Boujoufi** beaamt het bestaan van onderlinge verdeeldheid:

¹⁰ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

¹¹ Idem.

«In de zeventiger jaren was er een aantal instellingen dat de conflicten uit Marokko of een ander land in de Nederlandse samenleving wilde uitspelen, in plaats van naar integratie te kijken. Dat gebeurde ook met subsidie van de Nederlandse samenleving, terwijl die subsidie daar niet voor was bedoeld. Die conflicten horen ook niet hier. Daardoor is er verdeeldheid ontstaan in bepaalde gemeenschappen.»

De eerste arbeidsmigranten stichten vooral organisaties die gericht zijn op het herscheppen van een deel van de wereld dat zij hebben verlaten, in politiek, cultureel en religieus opzicht. In deze fase hebben zulke organisaties er weinig behoefte aan om zich buiten de eigen groep te profileren (Penninx en Slijper, 1999, p. 29). De Surinaamse zelforganisaties in Amsterdam die in de jaren zeventig ontstaan, richten zich enerzijds bijvoorbeeld op de opvang en begeleiding van de groeiende groep landgenoten in de stad en anderzijds op de herwaardering van de eigen Surinaamse cultuur (Van Heelsum, 2003, geciteerd door Verwey-Jonker Instituut).¹² Naast organisaties van meer politieke aard vormen organisaties voor etnisch-religieuze belangenbehartiging een specifiek deel van de categorie belangenorganisaties. Tussen 1971 en 1975 nemen Turken en Marokkanen in dertig Nederlandse steden initiatieven voor de inrichting van een accommodatie voor religieuze activiteiten. Over deze periode zijn verder niet veel gegevens over de doelstellingen en activiteiten van de organisaties van en voor minderheden.

9.3.1 De rol van de overheid

De bemoeienis van de rijksoverheid met minderheidsgroeperingen, zoals Molukkers, vluchtelingen, migranten uit het Middellandse Zeegebied, Surinamers en Antillianen, blijft tot het einde van de jaren zeventig in feite beperkt tot het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk. De hoofdafdeling Categoriële Opbouw van het ministerie van CRM was verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van maatschappelijke ontplooiing en participatie van migranten (De Haan en Duyvendak, 2002, p. 116). Deze hoofdafdeling kent aparte afdelingen voor «migrerende groepen», «Ambonezen» en woonwagenbewoners. Het beleid richt zich niet rechtstreeks op de (ontwikkeling van) zelforganisaties van migranten, maar op de ondersteuning van categorale welzijnsinstellingen via enerzijds de Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers en anderzijds de categorale Surinaamse, Antilliaanse en Molukse welzijnsinstellingen. In 1974 wordt op aandringen van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk uit de Landelijke Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers en de Stichting Bijstand Buitenlandse Studerenden het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) opgericht. Het NCB moet gaan fungeren als koepel van en als dienstverlenend centrum voor de regionale stichtingen. De doelstelling die de regering voor ogen heeft voor het NCB en de stichtingen, is het bevorderen van zowel de integratie als de remigratie van buitenlandse werknemers. Dit is het gevolg van het zogenaamde «tweesporenbeleid»: de terugkeer moet op verantwoorde wijze bevorderd worden en tegelijk blijft gezinshereniging onder bepaalde voorwaarden mogelijk.

Een aantal betrokkenen bij het NCB zijn aan het woord geweest over de oprichting en opheffing, bijvoorbeeld de heer Koolen (voormalig senior beleidsambtenaar DCIM van BZK en Justitie):

«Het NCB is in 1973 opgericht op instigatie van het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM). De bedoeling was dat het NCB zou voortkomen

¹² TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

uit drie stichtingen, te weten de Landelijke stichting Welzijn Buitenlandse Werknemers, de Landelijke Stichting Bijstand Buitenlandse Studerenden en de Stichting voor Vluchtelingen-Studenten, het UAF (...) Het UAF is uiteindelijk niet meegegaan in de fusie. Het NCB had als doelstelling om allen die toen «buitenlanders» werden genoemd, waaronder vluchtelingen, buitenlandse studenten en buitenlandse werknemers en hun gezinsleden, vanuit een particulier initiatief op landelijk niveau ter zijde te staan, of beter gezegd om de werkzaamheden te ondersteunen van de lokale en regionale instellingen die al bijna overal bestonden. Tegelijkertijd werd van de Stichting verwacht dat zij de rijksoverheid zou informeren over hetgeen er bij deze groeperingen gaande was en dat zij advies zou geven. (...) Het NCB was in tegenstelling tot andere, later georganiseerde koepels (...) geen organisatie van buitenlanders. Het was een faciliteit van de Nederlandse samenleving in het particuliere bereik, die formeel niemand vertegenwoordigde. Het NCB bestond slechts voor zijn eigen deskundigheid. (...) Het NCB had geen formele adviesrol. Het NCB had in de jaren tachtig onder Rabbae, die toen directeur was, zeker veel prestige. Het is op grond daarvan dat het Nederlands Centrum Buitenlanders tot in de jaren negentig vaak geconsulteerd is en zelf vrijelijk toegang had tot de verschillende ministeries.»

De heer **Van Kemenade** (voormalig voorzitter van het NCB) zegt over de activiteiten en de beëindiging van de subsidie van het NCB het volgende:

«Een groot instituut als het NCB had zeker in de beginperiode, toen alles nog niet zo duidelijk was, een rol om de belangen van minderheden in het publieke domein te verdedigen (...). Het NCB was niet primair een instituut voor belangenbehartiging. Het was primair een professioneel instituut dat door middel van tal van projecten en activiteiten in de sfeer van taal, onderwijs en arbeid trachtte om de integratie te bevorderen en verbeteren.

De subsidierelatie is beëindigd omdat de toenmalige staatssecretaris Terpstra van mening was dat alle instituten en belangenorganisaties in het brede veld, tot een instituut gemaakt moesten worden. Dat is tenslotte gebeurd. Dat is FORUM. Men vond dat het NCB daar ook in op moest gaan. Het NCB vond echter dat de eigen professionele deskundigheid behouden moest blijven en in FORUM onvoldoende tot uitdrukking zou kunnen komen. (...) Na 1996 is het instituut alleen verdergegaan. Het kreeg toen geen subsidie meer van de rijksoverheid en moest zich toen sterk richten op de markt. Die markt heeft zeer nadrukkelijk gelegen op het vlak van de werkgelegenheid en ligt daar nog steeds, voor zover ik weet.»

De heer **Rabbae** (voormalig directeur van het NCB) vertelt vanuit een meer culturele invalshoek over het apart verder gaan van het NCB naast FORUM het volgende:

«Het NCB opereerde in de richting van de sectoren en legde minder nadruk op de beleving van de eigen cultuur, et cetera. Dat gebeurde wel in de pleitbezorging – om onderwijs in eigen taal, om het subsidiëren van activiteiten voor de eigen cultuur – maar het NCB zelf deed er eigenlijk weinig aan. Ik vond dat een gebrek van het NCB en een plus van andere organisaties (...). Het NCB was beter in de sectorale aanpak, de andere organisaties waren veel beter als het ging om de beleving van de eigen identiteit en cultuur en om groepsverbanden. Bij de discussie over het samengaan is het accent op groepsverbanden groter geworden dan binnen het NCB tot dan toe het geval was. De sectorale aanpak kwam niet tot zijn recht in die discussie. Het NCB heeft toen gezegd: als dat sneuvelt, doen wij niet mee, dan gaan wij apart. Het NCB had eigen vermogen opgebouwd en meende het op basis van dat vermogen te kunnen uitzingen.»

De regering streeft in algemene instellingen en instituties de integratie na van de buitenlandse werknemers die wel blijven. De stichtingen zouden volgens de regering minder goed over de deskundigheid kunnen beschikken die aanwezig is bij allerlei ervaren en gespecialiseerde instituten en de

regering wil bovendien isolement van de buitenlanders voorkomen. De stichtingen kunnen consulenteen aanstellen die de normale kaders moeten gaan stimuleren en erop moeten toezien dat ze hun werkzaamheden ten aanzien van buitenlanders adequaat verrichten. Belangenbehartiging, voorlichting aan Nederlanders en het bevorderen van goede contacten tussen Nederlanders behoren ook tot hun taken. De stichtingen moeten ook de eerste opvang en oriëntatie van nieuwkomers voor hun rekening nemen en ze moeten buitenlanders die willen terugkeren, voorzien van raad en advies.

Bij de rijksoverheid komt intussen een discussie op gang over de vertegenwoordiging van buitenlanders in de stichtingen. In veel plaatsen zijn buitenlanders per nationaliteit georganiseerd in comités of commissies. Daar worden zelfs verkiezingen voor gehouden onder de verschillende nationaliteitsgroepen. Het Italiaanse, Spaanse, Marokkaanse, Griekse en Turkse comité hebben wel invloed op de activiteiten en werkzaamheden die de stichting voor die groepen uitvoert. Ze runnen ook meestal een eigen «casa» of ontmoetingscentrum, maar het louter uit Nederlanders bestaande bestuur beslist bij onenigheid en het bestuur stelt de beleidsprioriteiten vast.

De meeste besturen willen wel buitenlanders toelaten en de subsidie-regeling van CRM schrijft dit ook voor, maar deze buitenlanders nemen nauwelijks deel aan stichtingsbesturen. Minister van Doorn wijst in een brief van 1975 de stichtingen erop dat rechtstreekse invloed van buitenlanders in het bestuur snel geregeld moet worden. Deze rechtstreekse invloed van buitenlanders in de besturen is in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Van Nederlandse bestuursleden wordt meestal niet meer geëist dan dat ze een relevante maatschappelijke positie bekleden en de sector die ze vertegenwoordigen. Aan buitenlanders worden meer eisen gesteld. Buitenlanders moeten, volgens Tinnemans (1994), hun nationaliteit of doelgroep vertegenwoordigen en erdoor geaccepteerd worden, boven het directe deelbelang uit kunnen denken, democratisch gekozen zijn, op de hoogte zijn van ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving en het welzijnswerk. Zulke personen zijn moeilijk te vinden.

Vanaf 1971 worden de categorale welzijnsinstellingen gesubsidieerd volgens de Rijkssubsidieregeling voor werkzaamheden en voorzieningen met betrekking tot de samenlevingsopbouw. De categorale welzijnsinstellingen worden voor de volgende taken gesubsidieerd: het geven van 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 groepen, het bevorderen van goede betrekkingen over en weer, het samenwerken met andere organisaties en diensten, het beheer en de exploitatie van een ontmoetingscentrum, samenwerking met overheden, instellingen voor samenlevingsopbouw en organen van overleg en advies (Verwey-Jonker Instituut).¹³

Halverwege de jaren zeventig vraagt het ministerie van CRM de directeuren van de stichtingen en het NCB om criteria te bedenken voor de subsidiëring van organisaties van buitenlandse gastarbeiders en de manier waarop deze subsidiëring zou moeten plaatsvinden. In 1979 zijn het NCB en de directeuren van de stichtingen het eens geworden over de subsidiëring van deze organisaties. Na inspraak van de organisaties publiceren het NCB en de stichtingen een verklaring waarin de eisen van de organisaties sterk doorklinken. Zo streven ze ernaar dat de organisaties uiteindelijk de plaats van het welzijnswerk gaan innemen en dat de

¹³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

financiële afhankelijkheid van de organisaties van de stichtingen moet worden beëindigd.

Tijdens de behandeling van de *Memorie van antwoord (1974)* naar aanleiding van de *Nota Buitenlandse Werknemers* dringt de Tweede Kamer aan op het subsidiëren van religieuze voorzieningen voor buitenlandse werknemers. Minister Van Doorn zegt toe de behoefte aan religieuze voorzieningen voor moslims te onderzoeken en aan de hand van de resultaten een subsidieregeling te ontwerpen. Uit dit behoeftenonderzoek blijkt dat moslims graag eigen voorzieningen willen, vooral in de vier grote steden. In 1976 treedt de Globale Regeling inzake Subsidiëring Gebedsruimten in werking voor de vier grote steden, een regeling die is geënt op de bestaande *Wet premie kerkebouw*. Een jaar later kunnen ook andere gemeenten met meer dan duizend moslims uit wervingslanden een beroep doen op deze subsidieregeling (Tinnemans, 1994).

9.4 De jaren tachtig

Uit de inspraakbijeenkomsten over de subsidiëring van de organisaties van buitenlandse arbeiders komt een initiatief tot oprichting van een landelijke organisatie die de verschillende organisaties van de verschillende nationaliteiten zou moeten bundelen. In oktober 1981 staan ongeveer veertig Italiaanse, Spaanse, Griekse, Joegoslavische, Turkse en Marokkaanse organisaties aan het begin van de Landelijke Samenwerking van Organisaties van Buitenlandse Arbeiders (Lsoba). Een belangrijke doelstelling is om democratisch functionerende zelfstandige organisaties van buitenlandse arbeiders te stimuleren en te ondersteunen. Uit een reactie op de *Ontwerp-Minderhedennota* blijkt eind 1981 dat de bij de Lsoba aangesloten organisaties zich niet serieus genomen voelen. Volgens de aangesloten organisaties zijn organisaties van buitenlandse arbeiders nooit betrokken geweest bij het formuleren van beleidsvoorname en het nemen van maatregelen die de buitenlanders aangaan (Tinnemans, 1994). Met de Lsoba hebben de organisaties van en voor buitenlanders wel een landelijk aanspreekpunt gecreëerd, maar dat betekent niet automatisch dat de overheid daar dan rekening mee houdt. De tendens is dan juist om het beleid van de rijksoverheid over te hevelen naar de algemene instellingen, onder verantwoordelijkheid van lokale overheden.

De oprichting van de inspraakorganen

In zowel de *ontwerp-Minderhedennota (1981)* als de *Minderhedennota (1983)* komt naar voren dat de overheid een landelijke inspraakstructuur voor het minderhedenbeleid wil instellen. Naar aanleiding van de Landelijke advies- en overlegstructuur Minderhedenbeleid (LAO), ontwikkelen zich binnen verschillende minderheidsgroeperingen initiatieven om tot een gezamenlijk inspraakorgaan te komen.

Het Inspraakorgaan Turken (IOT) komt vrij snel tot stand. In het IOT werken zeer uiteenlopende Turkse organisaties samen. De samenwerking van de Turks-Islamitische Culturele Federatie (TICF) en de HTIB is volgens Tinnemans (1994) opzienbarend.

In 1985 doen enkele Marokkaanse organisaties op verzoek van Binnenlandse Zaken een poging om te komen tot een inspraakorgaan. Organisaties als het KMAN en de AMMU raken in gesprek met de Unie van Marokkaanse Moslim Organisaties in Nederland (UMMON), een vrij jonge organisatie. De Marokkaanse overheid wil nog steeds greep krijgen op de arbeidsmigranten in Nederland, maar de Amicales blijken in hun oorspronkelijke gedaante niet berekend voor deze taak. Progressieve

Marokkaanse organisaties, de stichtingen, het NCB en verschillende Nederlandse organisaties en instellingen bestrijden de Amicales en weigeren ermee samen te werken. Als alternatief stimuleren de Marokkaanse ambassade en consulaten de oprichting van moskeeorganisaties, ouderverenigingen en islamitische jongerenorganisaties. Die kunnen beter inspelen op de decentralisatie van het welzijnswerk en subsidiegelden naar de gemeenten.

In dit verband merkt de heer **Rabbae** het volgende op:

«U weet dat het NCB de grootste moeilijkheden had met de herkomstlanden. De herkomstlanden waren meestal controlerend bezig met de Turkse en Marokkaanse gemeenschap alhier. Soms deden zij alsof Nederland een soort Turkse of Marokkaanse provincie was als het ging om het lot van de Turken of Marokkanen die hier verbleven. Wij hadden geen samenwerkingscontracten met deze autoriteiten. Er was eerder sprake van problemen of conflicten. In die zin was er geen sprake van een dialoog maar soms van een «oorlog». Er was geen open kanaal tussen de autoriteiten en het NCB. Wij konden niets met hen afspreken. Je kunt moeilijk aan de ene kant oorlog met hen voeren en aan de andere kant vragen om overleg.»

In november 1982 wordt de Unie van Marokkaanse Moslim Organisaties in Nederland (UMMON) opgericht. De UMMON krijgt op basis van emancipatie- en integratiedoelstellingen subsidies, maar richt zich vooral op de controle van Marokkaanse moskeeën. Het overleg tussen de Marokkaanse organisaties loopt in 1987 vast als het KMAN en de AMMU de UMMON ervan beschuldigen een mantelorganisatie van de Amicales te zijn. Binnenlandse Zaken werpt tegen dat de UMMON geen verboden organisatie is. Er wordt op initiatief van het KMAN een verklaring opgesteld waarin staat dat organisaties die aan het inspraakorgaan deelnemen, niet geleid mogen worden door buitenlandse regeringen of politieke organen. De deelnemende organisaties moeten verder de democratische spelregels in acht nemen en in de verklaring worden de Amicales genoemd als voorbeeld van een organisatie die niet geaccepteerd zou worden in het inspraakorgaan. Enkele weken later laat de UMMON Binnenlandse Zaken weten geen vertrouwen meer te hebben in het KMAN en stapt uit de werkgroep. Het KMAN blijft over met een aantal marginale groepen, want de AMMU ziet geen heil meer in een dergelijke samenwerking en richt een nieuwe initiatiefgroep op. Enkele maanden later komt daaruit het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT) voort. Het KMAN weigert zich hierbij aan te sluiten. Het SMT heeft net als bij de Turken de functie gekregen van een breed gedragen platform voor discussie.

Naast het IOT en het SMT bestaat de LAO uit de volgende samenwerkingsverbanden: de Federatie van Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON), het Landelijk Platform Woonwagengewoners en Zigeuners (LPWZ), de Stichting Landelijk Inspraakorgaan Antillianen en het Surinaamse Inspraakorgaan. In de jaren zeventig is al een inspraakorgaan voor Molukkers opgericht naar aanleiding van de treinkapingen. Ook dit inspraakorgaan, het inspraakorgaan Welzijn Molukkers (IWM) maakt deel uit van de LAO-structuur.¹⁴ De eerste overlegvergadering van de LAO vindt plaats op 29 april 1985.

Lokale organisaties van en voor minderheden

Begin 1985 houdt het ministerie van WVC een landelijke inventarisatie van organisaties van en voor minderheden. In 1985 bestaan ongeveer 2158 organisaties. De Graaf (1985) concludeert uit de beschikbare cijfers dat dan ongeveer 380 lokale en regionale Turkse zelforganisaties en ongeveer

¹⁴ Pas in 1990 wordt het Landelijk Inspraak Orgaan Zuid-Europeanen (LIZE) opgericht, waarmee de LAO-structuur compleet is.

223 lokale Marokkaanse zelforganisaties bestaan en doet verder onderzoek naar de activiteiten van een aantal Turkse en Marokkaanse organisaties. Bij de Turkse organisaties noemt 45 procent van de organisaties sociaal-culturele activiteiten als belangrijkste activiteit, op de tweede plaats komt religie (23 procent) en op de derde plaats komt belangenbehartiging (14 procent). In totaal noemt 47 procent van de organisaties belangenbehartiging als een van de drie belangrijkste activiteiten. Ook bij Marokkaanse organisaties staan sociaal-culturele activiteiten op de eerste plaats (49 procent), gevolgd door religie (29 procent) en op de derde plaats wordt belangenbehartiging genoemd door 12 procent van de organisaties. Het verschil met de Turkse organisaties is dat belangenbehartiging vaker in samenhang met educatie en voorlichting genoemd wordt als tweede of derde belangrijkste doelstelling.

De Graaf concludeert dat men in de eigen organisaties voornamelijk naar mogelijkheden zoekt om onder elkaar te zijn en daarbij ook in staat te zijn om religieuze verplichtingen te vervullen of iets gezelligs te doen met elkaar. Daarbij is het essentieel dat de oriëntatie, het referentiekader, de eigen taal en cultuur is en niet de Nederlandse taal. De reden waarom buitenlanders elkaar ontmoeten bij activiteiten van de eigen organisaties, is juist in veel gevallen dat men even de Nederlandse samenleving wil ontvluchten. Volgens De Graaf wordt daarmee ook duidelijk waarom pogingen om zaken als belangenbehartiging, cursussen en voorlichting die alles te maken hebben met die Nederlandse samenleving in feite «gedoemd zijn te mislukken». Volgens hem zou men zelfs kunnen redeneren dat deze activiteiten tot de ondergang kunnen leiden van deze organisaties, waardoor ze ook niet meer als toevluchtsoord kunnen dienen (De Graaf, 1985, p. 75).

Uit een VNG-onderzoek (1985) naar lokale zelforganisaties in de jaren tachtig blijkt dat de meeste Turkse zelforganisaties niet actief beleidsbeïnvloedend en belangenbehartigend optreden. Over het algemeen is men bezig met (het behoud en functioneren van) de eigen organisaties en met de interne activiteiten van de zelforganisatie. Slechts in enkele gevallen treedt men naar buiten: als er subsidie te verwerven is of als anderszins de directe belangen van de zelforganisatie worden aangetast. De onderzoekers constateren dat er minder Marokkaanse zelforganisaties zijn, wat ook te maken heeft met het geringere aantal Marokkanen in de onderzochte gemeenten. Conflicten binnen de gemeenschap concentreren zich rond het generatieverschil: de oudere Marokkanen kunnen zich maar moeilijk bij het gedrag en de aspiraties van de jongeren neerleggen, die niet in overeenstemming zijn met de traditionele cultuur. Over de Surinaamse en Antilliaanse organisaties in de jaren tachtig constateren de onderzoekers dat er weinig inzicht is 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 treft men Surinaamse dan wel Antilliaanse voorlieden aan in allerlei overlegsituaties. Ook lijken de activiteiten van deze organisaties gericht op het functioneren van de eigen groep in de omringende omgeving. In het algemeen 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, et cetera die worden uitgevoerd. Ook De Graaf (1985, p. 73) concludeert na onderzoek in zes Brabantse steden en Rotterdam dat geen enkele Turkse en Marokkaanse zelforganisatie, op één uitzondering na, zich bezighoudt met belangen-

vertegenwoordiging. Bijna allemaal vervullen zij de functie van identiteitsgerichte activiteiten (De Graaf, 1985, p. 73).

Islamitische organisaties

In de jaren tachtig ontwikkelen ook islamitische organisaties, zoals moskeeën, zich verder. Dat komt ook doordat minderheden zich na gezinshereniging en -vorming meer dan voorheen betrokken waren gaan voelen bij hun religie. Daarnaast komen allerlei nieuwe initiatieven van de grond, zoals islamitische en hindoeïstische omroepstichtingen en islamitische en hindoeïstische scholen. Uit een onderzoek naar Turkse organisaties in een zestal Brabantse steden en Turkse en Marokkaanse organisaties in Rotterdam (1985) blijkt dat de invloed van moskeeverenigingen voornamelijk beperkt is tot de buitenlanders zelf. In Brabant is de invloed van islamitische verenigingen op de moslims ter plaatse groot. Deze verenigingen zijn vrij conservatief en vragen de moslims zoveel mogelijk de oude (religieuze) tradities te behouden, ook als deze botsen met Nederlandse gewoontes. Volgens De Graaf kan deze houding van de moskeeverenigingen in die plaatsen een negatieve uitwerking hebben op de gelijkwaardige participatie van de moslims in de Nederlandse samenleving. De Graaf noemt enkele voorbeelden: vrouwen worden verhinderd om deel te nemen aan cursussen Nederlands of alfabetisering, terwijl dit volgens De Graaf beide eerste voorwaarden zijn voor een gelijkwaardige deelname aan de samenleving. Ook wordt de vrouwen sterk aangeraden om binnen te blijven in de eigen (huiselijke) kring; jongens worden gehinderd bij het zelfstandig zoeken van hun weg in de plaatselijke samenleving en Turkse mannen worden gestimuleerd om bepaalde gewoontes uit Turkije te handhaven onder verwijzing naar de islam. Anderzijds is er volgens De Graaf 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 zover mogelijk zouden moslims zich volgens deze federatie moeten aanpassen aan de Nederlandse samenleving, zolang het gaat om zaken die niet essentieel zijn voor de uitoefening van het islamitische geloof. Volgens De Graaf blijkt uit onderzoek dat de «liberale» exponenten van de federatie in Brabant weinig invloed hebben. Over het algemeen kan volgens De Graaf het oordeel over de moskeeverenigingen in Brabant luiden dat zij voornamelijk de isolatie van de door hen bereikte groep handhaven of versterken.

In Rotterdam is volgens De Graaf daarentegen de «liberale» stroming juist wel sterk aanwezig. Daar zou men juist willen stimuleren dat vrouwen deelnemen aan het Nederlandse onderwijs of aan cursussen gegeven door organisaties die de goedkeuring hebben van de federatie. De Graaf is tijdens zijn onderzoek bij geen van de plaatselijke moskeeverenigingen Nederlandssprekende vertegenwoordigers tegengekomen. De Graaf trekt over moskeeverenigingen in het algemeen de conclusie dat ze de participatie van de doelgroep niet bevorderen en in Brabant in veel gevallen een isolerend effect hebben (1985, p. 50).

De betogingen en discussies naar aanleiding van de publicatie van het boek van Salman Rushdie *De duivelsverzen* en de door de Iraanse ayatollah Khomeini uitgesproken fatwa veroorzaken veel commotie over de islamitische gemeenschap in Nederland. Minister Van Dijk van Binnenlandse Zaken vindt dat moslims in Nederland zich aan de spelregels moeten houden en wil alle minderhedenorganisaties in Nederland ontvangen om rustig over normen en waarden, de rechten en plichten en de geldende rechtsorde in Nederland te spreken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken constateert dat de structuur van de islamitische

gemeenschap onduidelijk is. Een overzicht van moslimorganisaties bestaat niet (Tinnemans, 1994). Tijdens de Rushdie-affaire wordt het Islamitisch Landelijk Comité (ILC) gehaast opgericht. De vier grootste landelijke verbanden van moskee-organisaties: de Turkse STICF, de Marokkaanse UMMON en twee Surinaams-Pakistaanse koepels, het Moslim informatie Centrum, een comité van Marokkaanse imams en een Rotterdams samenwerkingsverband van islamitische organisaties (SPIOR) laten de regering weten dat ze zich distantiëren van het doodvonnis. Ze verklaren waarom moslims het boek als beledigend ervaren en kondigen tegelijk juridische stappen aan tegen de verschijning van het boek in Nederland. Het ILC heeft een gematigde opvatting, ook in de pers: radicale uitspraken en acties van moslims worden veroordeeld, maar tegelijk protesteert het comité tegen de beledigende inhoud van Rushdies boek (Tinnemans, 1994).

*Zelforganisaties van buitenlandse vrouwen*¹⁵

Buitenlandse vrouwen hebben last van een probleem waarvan de zelforganisaties vanaf het begin ook last hebben gehad: een gebrek aan geschoold kader. De gezinsbegeleidsters bij de stichtingen die vanaf begin jaren tachtig «vrouwenwerksters» zijn gaan heten, hebben in de loop van tien jaar groepjes vrijwilligsters aan zich weten te binden en ze stimuleren buitenlandse vrouwen en meisjes om zich te ontwikkelen, zich te vormen en zich te scholen. De voortrekkers van het buitenlandse-vrouwenwerk zijn vooral Turkse vrouwen die in Turkije enige vorm van hoger onderwijs hebben gehad. De Turkse zelforganisatie voor vrouwen, HTKB, is voor hen een belangrijke spreekbuis. Het stimuleren van onderling contact is en blijft de hoofdtaak. In de grote steden zijn de activiteiten niet langer beperkt tot taal- en taallessen en gespreksgroepen. Activiteiten zoals dans en toneel, discussieavonden, het maken van een tweetalige krant voor Turkse vrouwen en zwem- en fietslessen vormen mogelijkheden om vrouwen bij elkaar te brengen en hun gemeenschappelijke belang sterker op de voorgrond te laten treden.

De Nederlandse vrouwenbeweging stelt emancipatie steeds vaker gelijk aan individuele ontplooiing. De nadruk ligt op studeren en een hoge positie bereiken, hard werken en vooruit komen in de maatschappij, maar buitenlandse vrouwen en hun organisaties zien emancipatie als een collectief proces. De *Minderhedennota* besteedt in een apart, maar klein hoofdstuk aandacht aan buitenlandse vrouwen. De interdepartementale ambtelijke werkgroep Vrouwen en Minderhedenbeleid ondersteunt zelforganisaties van vrouwen wel, in de vorm van projectsubsidies. WVC subsidieert landelijke ondersteuningsfunctionarissen voor het vrouwenwerk en kadertrainingen en er komen Buitenlandse Vrouwen Centra van de grond die niet alleen een ontmoetingsplek zijn, maar waar vrouwen ook cursussen kunnen volgen. Organisaties van vrouwen zijn in het nadeel ten opzichte van autochtone organisaties, die de weg in het subsidielabyrint beter kennen. De aparte budgetten voor buitenlandse-vrouwenorganisaties gaan voor een belangrijk deel op aan onderzoek en ondersteuning. Landelijke organisaties als het NCB en de Lsoba komen niet meer alleen op voor de buitenlandse mannen, maar richten hun activiteiten voortaan ook op het stimuleren en ondersteunen van vrouwen. Italiaanse en Joegoslavische vrouwen organiseren zich binnen de zelforganisaties die hun mannen in een eerder stadium hebben opgezet. In 1985 hebben alle grote steden en tien kleinere plaatsen een Buitenlandse Vrouwen Centrum (BVC). Amsterdam en Rotterdam hebben zelfs aparte centra voor Turkse en Marokkaanse vrouwen. Gemeenten zien BVC's vaak als gesprekspartners, als vertegenwoordigers van «de» buitenlandse vrouwen.

¹⁵ Dit overzicht over zelforganisaties van buitenlandse vrouwen is voornamelijk ontleend aan Tinnemans (1994).

De immigrantengemeenschappen blijken, met name door de oprichting van de talloze zelforganisaties, veel diffuser dan het beleid doet voorkomen. In de praktijk blijkt dat ondanks de groepsbenadering een interne verdeeldheid bestaat, niet alleen tussen, maar ook binnen de immigrantengemeenschappen. Dit komt vooral aan het licht als de rijksoverheid of de gemeentebesturen immigranten inspraak willen geven over hun beleidsvoornemens. Er ontstaan steeds weer discussies over de «representativiteit» van personen en organisaties. Dat is ook al zo geweest toen de Stichtingen Buitenlandse Werknemers er in de jaren zeventig toe over zijn gegaan om buitenlanders in hun besturen op te nemen. Het is in de jaren tachtig, wanneer steeds meer zelforganisaties of individuen zich opwerpen als spreekbuis van immigrantengemeenschappen, nog steeds zo (Tinnemans, 1994).

9.4.1 De rol van de overheid

De decentralisatie is ook voor de ondersteuning van de migranten-(organisaties) een belangrijke beleidsontwikkeling. Volgens de ontwerp-Minderhedennota (1981, p. 43) zullen gemeentebesturen ook zelf beleid ten aanzien van de minderheidsgroepen in hun gemeenten 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. De ondersteuning van zelforganisaties wordt ondergebracht bij het Welzijnswerk Minderheden dat tot het beleidsdomein van het ministerie van WVC hoort.

Uit de *ontwerp-Minderhedennota* is al duidelijk geworden dat de overheid weinig voelt voor aparte voorzieningen voor buitenlanders. In de definitieve *Minderhedennota* ligt het accent nog sterker op het toegankelijk maken van de algemene voorzieningen. Via tolken en gespecialiseerd personeel zouden algemene instellingen hun drempel voor buitenlanders moeten verlagen. De regering geeft toe dat organisaties van minderheden, een aantal gemeenten en de algemene instellingen zelf hechten aan voortzetting van categorale voorzieningen.

In januari 1982 presenteert staatssecretaris De Boer van CRM de *Nota beleidspunten 1981–1985 van de afdeling Welzijn Buitenlanders* aan de stichtingen. Vorming en onderwijs, zorg, recreatie en het runnen van de ontmoetingscentra moeten in de loop van de tijd ondergebracht worden in de algemene kaders. De stichtingen kunnen met een kleine personeelsbezetting de pleitbezorging voor buitenlanders en voorlichting aan Nederlanders én buitenlanders voor hun rekening blijven nemen. CRM wil de verantwoordelijkheid voor het zogenoemde eerstelijns werk – het uitvoerende welzijnswerk en advies- en hulpverlening met bijbehorende subsidies overdragen aan de gemeenten. Halverwege de jaren tachtig worden alle bijdragen, behalve de activiteitensubsidie van CRM, aan de Lsoba stopgezet. Het ministerie van WVC, althans de afdeling Welzijn, wijst professionalisering van de organisaties van buitenlanders af (Tinnemans, 1994, p. 243).

In februari 1983 kondigt minister Brinkman van WVC aan dat hij haast wil maken met de herstructurering van het welzijnsbeleid voor minderheden, zoals staatssecretaris De Boer in de bovengenoemde nota uiteen heeft gezet. Volgens Brinkman moet het eerstelijns werk dat de stichtingen sinds 1980 uitvoeren, snel overgenomen worden door de algemene instellingen en zo onder verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur komen te vallen. De stichtingen zouden met ongeveer de helft van het personeel het zogenoemde tweedelijns werk gaan doen: de algemene instellingen ondersteunen bij de uitvoering van hun activiteiten voor minderheden. De stichtingen moeten zogenoemde «bovenlokale» steunpunten worden. De

organisaties van en voor minderheden zouden voor de belangenbehartiging en pleitbezorging gedeeltelijk de plaats innemen van de stichtingen, maar WVC wil niet de personeels- en apparaatskosten subsidiëren. Bij de subsidiëring van de organisaties wil WVC het criterium hanteren dat deze organisaties «participatiebevorderend» moeten werken (Tinnemans, 1994).

De ondersteuning van zelforganisaties op landelijk niveau valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de afzonderlijke gemeenten. Decentralisatie van rijkstaken, het bij het beleid betrekken van belanghebbenden en decategorialisering 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 om een lokaal minderhedenbeleid te ontwikkelen en wordt beoogd de toegankelijkheid van algemene voorzieningen en de participatie van minderheden in het lokaal beleid te bevorderen. Woonwagengewoners, zigeuners, vluchtelingen, buitenlandse migranten, Molukkers, Surinamers en Antillianen worden voor de toepassing van de RWM als minderheidsgroep beschouwd. Onder te subsidiëren activiteiten worden in de RWM genoemd: opvang, introductie en maatschappelijke oriëntatie; emancipatie, participatie en cultuurverbetering, relatieverbetering en belangenbehartiging. Een uitzondering wordt gemaakt voor religieuze activiteiten, vanwege de scheiding tussen staat en kerk. Wel kunnen religieuze organisaties subsidie ontvangen ontvangen voor niet-religieuze activiteiten. Bij de beoordeling van de RWM-aanvragen gaat men niet uit van de organisatie, maar van de activiteiten. Deze middelen worden in het kader van de RWM vanaf 1985 gedecentraliseerd richting de gemeenten: vanaf 1985 krijgen de gemeenten middelen uit de RWM om zelforganisaties te kunnen subsidiëren (Verwey-Jonker Instituut).¹⁶

In 1986 kondigt minister Brinkman aan dat de rijksbijdrage voor sociaal-cultureel werk gehalveerd wordt. Na de zomer van 1987 trekt minister Brinkman zijn bijdrage van 14 mln aan het onderwijsvoorrangsbeleid ook nog in, meer dan twintig procent van het totale OVB-budget (zie hoofdstuk 5 over onderwijs).

Begin 1987 worden de stichtingen opgeheven. Ze gaan met aanzienlijk minder personeel en minder taken verder onder de naam Regionale Centra Buitenlanders (RCB) en richten zich onder meer op taken op het gebied van voorlichting. Het uitvoerende werk voor buitenlanders wordt overgedragen aan algemene instellingen, met ondersteuning van de Regionale Centra Buitenlanders (RCB). Volgens Rabbae (geciteerd in Tinnemans, 1994) verliezen de Centra Buitenlanders de binding met de groepen waarvoor ze moeten werken. De RCB's gaan zich formeel opstellen als tweedelijnsorganisaties die geen eerstelijnswork meer mogen doen. Ze «sluiten zich op in dat formalisme» (Tinnemans, 1994, p. 297). Het WVC-beleid leidt ertoe dat de categorale taken en voorzieningen worden opgeheven, terwijl in veel gevallen geen alternatief voorhanden is. Algemene instellingen doen volgens Tinnemans (1994) vaak hun best, maar zijn niet ingericht op het verlenen van hulp en advies aan allochtonen, hebben de deskundigheid niet in huis en kunnen die door de bezuinigingen ook niet aantrekken. Ook wordt in 1987 de Extra Bestuurskosten Regeling (EBR) voor het minderhedenbeleid gedecentraliseerd en opgenomen in het Gemeentefonds. De EBR is in 1981 door het ministerie van Binnenlandse Zaken

¹⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

ingevoerd en stelt realisering van inspraak op lokaal niveau als voorwaarde voor het toekennen van een bijdrage aan gemeenten.

In 1989 worden de RWM-gelden opgenomen in de Welzijnswet, wat betekent dat de gemeenten zelf kunnen bepalen of en in hoeverre ze dit geld voor minderheden inzetten. Uit een onderzoek van de VNG (1985) blijkt dat ongeveer de helft van de categorale uitgaven in de sector van het sociaal-cultureel werk aan zelforganisaties wordt besteed. Uit evaluatieonderzoek van de RWM blijkt dat de algemene instellingen in materiële zin toegankelijker zijn geworden voor minderheden, maar de immateriële hulp blijft daarbij achter. De RWM blijkt de gemeenten goede mogelijkheden te bieden om de participatie van minderheden in beleidsvorming en beleidsuitvoering te bevorderen. Inhoudelijke betrokkenheid bij dit beleid wordt echter zelden gerealiseerd. Als dit laatste gebeurt, gebeurt het vaak 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 aan souplesse en flexibiliteit bij de uitvoering daarvan. De RWM-bijdrage vormt in het overgrote deel van de gemeenten geen aanvulling op, maar het hoofdbestanddeel van het welzijnsbudget voor minderheden. Onderzoeken van De Graaf en van de VNG, beide uit 1985, bevestigen het beeld dat zelforganisaties van migranten op gemeentelijk niveau vrijwel geen invloed uitoefenen op het gemeentebeleid. Er zijn maar weinig contacten van zelforganisaties met de gemeente (Verwey-Jonker Instituut).¹⁷ Gemeenten achten zelforganisaties van verschillende invalshoeken van belang omdat ze een rol kunnen vervullen bij het emancipatieproces als ze erin slagen het collectieve belang te definiëren en te behartigen. Zelforganisaties worden ook als doel op zich van belang geacht om de eigen cultuur te beleven en te laten voortbestaan. Ten slotte zijn zelforganisaties van belang voor de (lokale) beleidsvorming ten aanzien van minderheden. Enerzijds geven zij minderheden de kans om georganiseerd deel te nemen aan de lokale besluitvorming. Anderzijds zijn deze organisaties voor de lokale overheden ook zeer geschikt als aanspreekpunten van de lokale minderhedenbevolking. In navolging van de migrantenraad in Utrecht worden ook in andere gemeenten stedelijke adviesraden ingericht.

De ontwikkeling van een inspraakstructuur

De ontwikkeling van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO) wordt als beleidsdomein ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken vanwege de coördinerende positie van dit ministerie in het minderhedenbeleid in deze periode. In 1981 wordt het voorontwerp van de *Wet inspraakorganen etnische minderheden en woonwagenbewoners* gepubliceerd, die zich richt op een emancipatoire, categorale benadering van de inspraak. Bij *De Minderhedennota* van 1983 ligt het accent veel meer op een bestuurlijke benadering. In *De Minderhedennota* spreekt de regering van één adviesraad, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle minderheidsgroepen, die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt met betrekking tot alle beleidsvoornemens die naar het inzicht van de regering en raad de minderheden kunnen betreffen. De Tweede Kamer blijkt tijdens de behandeling van *De Minderhedennota* niet zoveel te voelen voor een Minderhedenraad en verwerpt het voorstel omdat het te weinig ruimte zou bieden voor de specifieke inbreng van de afzonderlijke minderheidsgroepen. Inspraakcolleges met adviserende bevoegdheden, zoals voorgesteld in de *ontwerp-Minderhedennota*, spreken de Kamerleden meer aan. In oktober 1984 komt minister Rietkerk met de Landelijke Advies- en Overlegstruc-

¹⁷ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

tuur Minderhedenbeleid (LAO). De minister wil acht samenwerkingsverbanden instellen van minderheidsgroeperingen, die ieder twee of drie vertegenwoordigers kunnen afvaardigen naar bijeenkomsten onder voorzitterschap van de minister zelf.

De emancipatoire en bestuurlijke benadering worden uiteindelijk samengebracht in de LAO-structuur van 23 april 1985.¹⁸ De Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO) bestaat uit twee elkaar in de tijd opvolgende componenten:

- schriftelijke advisering door (elk van) de samenwerkingsverbanden, gevraagd door het kabinet of op eigen initiatief;
- bestuurlijk overleg van een kabinetsdelegatie onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken met een afvaardiging van de LAO-samenwerkingsverbanden (Verwey-Jonker Instituut).¹⁹

Tijdens deze eerste bijeenkomsten van de LAO zijn de buitenlandse werknemers nog helemaal niet georganiseerd in inspraakorganen.

Molukkers en woonwagenbewoners hebben hun inspraakorganen, andere minderheden worden vertegenwoordigd door initiatiefgroepen. Minister Rietkerk wil dat de Turken als grootste groep arbeidsimmigranten een eigen inspraakorgaan oprichten. De Marokkanen moeten samen in één verband met een kleine groep Tunesiërs. De Grieken, Italianen, Spanjaarden, Portugezen, Joegoslaven en Kaapverdianen, de zogeheten kleine nationaliteiten, worden als restcategorieën in een inspraakorgaan georganiseerd (Tinnemans, 1994).

Elk landelijk samenwerkingsverband van immigranten dat deelneemt aan de LAO, ontvangt vanaf 1985 van het ministerie van Binnenlandse Zaken hiervoor subsidie op basis van het Besluit subsidiëring samenwerkingsverbanden minderheidsgroepen van 1986.

De heer **Koopmans** (hoogleraar sociologie VU) geeft achteraf een verklaring waarom de overheid in de jaren tachtig een inspraakstructuur instelt:

«Dat principe (de verzuilingstraditie, red.) was in Nederland aan het begin van de jaren tachtig eigenlijk al een historisch verschijnsel geworden, maar de institutionele structuur van de verzuiling stond natuurlijk nog overeind. Het is een element van onze politieke cultuur. Dat idee is sterk toegepast op de integratie van etnische minderheden. Daarom heeft men zo sterk ingezet op de etnische elite, daar heeft men de zelforganisaties gestimuleerd (...). Het ging er vooral om, de elites tot overleg te brengen.»

De heer **Aboutaleb** (voormalig bestuurder FORUM) herkent bovenstaand mechanisme:

«Nederland heeft niet een specifieke rol toegekend aan zelforganisaties. Het is onze aard in dit land. Het is onze cultuur om met initiatieven uit de samenleving dingen te willen doen. Wat dat betreft, is er met minderhedenorganisaties gewoon aangehaakt bij de bestaande praktijk; de manier waarop wordt omgegaan met boerenorganisaties, met het MKB, de dingen die samen worden gedaan, er wordt overlegd.»

Een evaluatie van de LAO *Naar omstandigheden redelijk* (1988) brengt aan het licht dat de meeste participanten het bestaan van een dergelijke structuur belangrijk vinden, maar de LAO op enkele punten voor verbetering vatbaar achten. Deze evaluatiecommissie constateert dat op het terrein van het minderhedenbeleid behoefte bestaat aan advisering door organisaties van etnische groepen en woonwagenbewoners over het rijksbeleid ten aanzien van deze groepen en dat overleg tussen de regering en deze organisaties daarop een nuttige aanvulling is. De evaluatie-

¹⁸ TK 1984–1985, 16 102, nr. 115.

¹⁹ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

commissie constateert daarnaast dat de voortzetting van de externe advisering over het minderhedenbeleid van de regering door organisaties van en voor minderheden een wettelijke basis noodzakelijk maakt. Ook is het volgens de evaluatiecommissie zowel vanuit de emancipatorische als vanuit de bestuurlijke invalshoek gewenst dat de bevolkingsgroepen zich zoveel mogelijk afzonderlijk kunnen beraden over adviezen inzake het minderhedenbeleid. De samenhang kan dan bewerkstelligd worden door de advisering in één kader onder te brengen en de communicatie te verbeteren. Voor een adequate advisering en raadpleging van de achterban is het wenselijk dat de adviesorganen in een vroegtijdig stadium op de hoogte zijn van het beleid dat wordt voorbereid. Daarnaast constateert de evaluatiecommissie dat het overleg tussen regering en adviesorganen over het te voeren minderhedenbeleid een politiek karakter heeft. Desondanks hebben de meeste bewindspersonen zich ambtelijk laten vertegenwoordigen, waardoor de mogelijkheid om in overleg tot wijziging van standpunten te komen, niet zijn vergroot. Gezien de korte tijd tot de evaluatie van de LAO (drie jaar) acht de evaluatiecommissie het experiment met de LAO geslaagd, al is zij het met veel van de participanten eens dat verbeteringen kunnen worden aangebracht.

9.5 De jaren negentig tot 2003

In de jaren negentig blijkt de diversiteit in de maatschappelijke organisatievorming van etnische minderheden toe te nemen. Uit studies over het functioneren van de nieuw ontstane zelforganisaties rijst het beeld dat volwaardige deelname van etnische groepen aan de verschillende maatschappelijke en politieke processen nog in ontwikkeling is. Deze ontwikkeling is grofweg tweeledig. Aan de ene kant komen etnische groepen geleidelijk 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 processen die spelen binnen etnische groepen en probeert men deze een plaats te geven in het algemene beleid. Het blijft echter nog zoeken en aftasten naar vormen van samenwerking en naar de vraag wat de rol kan zijn van «eigen» etnische arrangementen naast die van algemene instellingen.²⁰ Etnische groepen participeren meer als vrijwilligers 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 is.²¹ Naast de bestaande zelforganisaties richten jongeren vaak nieuwe organisaties op, onder meer als reactie op het feit dat de etnische instituties door ouderen gedomineerd worden.

Ook getalsmatig nemen de organisaties van en voor minderheden toe. Onderzoek van Van Heelsum (geciteerd door Verwey-Jonker Instituut)²² naar aantallen en typen van migrantenorganisaties in Nederland maakt duidelijk dat de explosieve groei van deze organisaties zich in de jaren negentig voltrekt. Uit casusonderzoek van Van Heelsum in Amsterdam 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 (over een periode van 1960–1990) naar 217 in 2000, terwijl het aantal Turkse en Marokkaanse organisaties stijgt van respectievelijk 77 en 95 (over een periode van 1960–1990) naar respectievelijk 189 en 170 in 2000.

Organisaties van en voor minderheden ontplooiën uiteenlopende activiteiten. Uit verschillende onderzoeken keren een aantal activiteiten

²⁰ TK 2001–2002, 28 198, nr. 2, p. 28–29.

²¹ Idem.

²² TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

steeds terug. Van Daal (2002) bijvoorbeeld komt na onderzoek in verschillende gemeenten naar de doelstellingen en activiteiten van zelforganisaties tot de volgende conclusies. De meeste zelforganisaties richten zich op het leven en «overleven» binnen de Nederlandse samenleving. Daarbij hebben ze zowel belangstelling voor de eigen achtergrond als voor de Nederlandse samenleving. Van Daal noemt de volgende activiteiten van organisaties van en voor minderheden: belangenbehartiging, hulpverlening aan landgenoten, ontmoeting in de context van de eigen cultuur, vanuit de eigen cultuur in dialoog komen met andere partijen, participatie in de Nederlandse samenleving en het organiseren van interculturele activiteiten (Verwey-Jonker Instituut).²³

Van Heelsum (2003, geciteerd door Verwey-Jonker Instituut)²⁴ onderscheidt de volgende activiteiten bij organisaties van en voor minderheden. Ze signaleert ten eerste 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. Ten tweede wordt een voorlichtings- en informatie-functie genoemd. Hierbij loopt de hulpfunctie geleidelijk over in een voorlichting- en informatiefunctie. Als de organisaties naar hun kernactiviteiten gevraagd wordt, noemt een deel van de organisaties voorlichtingsbijeenkomsten voor groepen en een spreekuur van een maatschappelijk werker, een juridisch adviseur of een ander die vragen kan beantwoorden. De informatie gaat over allerlei aspecten van de Nederlandse samenleving en de voorlichtingsbijeenkomsten gaan onder andere over onderwerpen als gezondheid, zwangerschap, remigratie en de verkiezingen. Als derde noemt Van Heelsum functies rond taal, cultuur of religie. Bij de meeste organisaties worden de nationale culturele of religieuze feesten van de achterban gevierd, hoewel dat niet hun kernactiviteit is. 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. Een vierde functie is het organiseren van cursussen. Veel organisaties verzorgen naast hun kernactiviteit ook een cursusaanbod. Als een laatste activiteit noemt Van Heelsum huiswerkbegeleiding. Drie organisaties uit het onderzoek van Van Heelsum verzorgen huiswerkbegeleiding voor schoolgaande kinderen (in moskeeën, maar ook bij een voetbalvereniging). Het initiatief komt aanvankelijk van studenten op universiteiten en hbo's, die jongere familie- of buurtgenootjes helpen. In sommige steden is huiswerkbegeleiding uitgegroeid tot een gesubsidieerd mentorproject. Een voorbeeld hiervan is het project «Giving Back» in Amsterdam. Hierin worden allochtone jongeren, veelal Amsterdamse scholieren, gecoacht bij het verwezenlijken van hun ambities. Elke scholier krijgt een jaar lang een mentor toegewezen. Dat zijn mensen met veelal een allochtone achtergrond die inmiddels een succesvolle maatschappelijke positie bekleden en op vrijwillige basis op die manier «iets terugdoen» (gemeente Amsterdam, 2003a).

Islamitische organisaties

In 1993 vestigt Rabbae de aandacht op de UMMON, die volgens hem fungeert als nieuw verlengstuk van de Marokkaanse overheid voor het uitoefenen van invloed op Marokkaanse migranten. De UMMON wordt bestuurd door de Marokkaanse ambassade en de consulaten. De organisatie streeft dezelfde doelstelling na als Amicales: het bestendigen van banden tussen Marokkanen en Marokko en het op die wijze waarborgen van de financiële voordelen (deviezenstroom) voor de Marokkaanse

²³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

²⁴ Idem.

autoriteiten. Enerzijds moet de UMMON alle belangrijke moskeeën onder invloed van de Marokkaanse overheid brengen. Anderzijds moet men binnendringen in alle initiatieven rondom de islam, want men vreest moskeeën als broedplaats van verzet tegen de Marokkaanse regering. De vrees bij de plaatselijke moskeebesturen voor repressie (ook van familie in het moederland) maakt kritiek of weigeren van het aangaan van een lidmaatschap van de UMMON (vrijwel) onmogelijk (Rabbae, 1993). Niet alle meningen over de rol van de UMMON zijn eensluidend, zo blijkt uit de weergave van andere bronnen door QA+. ²⁵ Volgens QA+ is Landman (1992) een andere mening toegedaan dan Rabbae op het punt dat alle bij de UMMON aangesloten organisaties zouden worden beheerst door de Marokkaanse overheid. Ook Obdeijn en De Mas (2001) komen tot de conclusie dat Marokkaanse moskeeën nooit een direct verlengstuk zijn geweest van de Marokkaanse overheid. Het IRT-rapport (Fijnaut, 1995) bevestigt volgens QA+ het oordeel van Rabbae (1993) dat de UMMON in feite niets anders is dan een mantelorganisatie van de Marokkaanse overheid. Voorgaande weergegeven bronnen bewijzen dat de UMMON in ieder geval een controversiële organisatie is. Achteraf zegt de heer Boujoufi (vice-voorzitter UMMON) over de UMMON:

«Als ik terugkijk, zeg ik eerst dat niemand volmaakt is. Je kunt niet zeggen dat de Unie alles goed heeft gedaan of slecht heeft gedaan. De Unie heeft wel een bepaalde bijdrage geleverd. Zij is ontstaan naar aanleiding van de behoeften van de mensen. Je moet twee dingen uit elkaar houden. Er zijn organisaties die zijn ontstaan uit de behoeften van de mensen en er zijn organisaties op de mensen gedropt. Je kunt werken aan de hand van de behoeften van de mensen. In die tijd zijn veel moskeeën ontstaan omdat veel mensen er behoefte aan hadden hun geloof te belijden. Op dat punt zijn wij geslaagd. Wij zijn er ook in geslaagd om in de Nederlandse samenleving een opening te maken.»

In 1996 wijst onderzoek van Rath e.a. naar de institutionalisering van de islam in de gemeenten Rotterdam en Utrecht uit dat in de jaren negentig verschillende islamitische organisaties zijn opgericht, meestal met een religieus oogmerk. Een aantal van deze organisaties onderhoudt contacten met de gemeente en wenst betrokken te worden bij het proces van politieke besluitvorming. In Rotterdam bijvoorbeeld hebben de meeste organisaties zich daartoe onder de paraplu van de SPIOR, de Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond verenigd. Snel daarna erkent de gemeente Rotterdam deze organisatie. In het gesprek met verschillende organisaties van en voor minderheden komen de activiteiten en de subsidiëring van de SPIOR tot uiting. De heer **Spalburg** (directeur SPIOR) zegt hierover:

«Deze organisatie bestaat dit jaar vijftien jaar. Zij is destijds opgericht door een zestiental voornamelijk moskeeorganisaties en is inmiddels uitgebreid tot 44 aangesloten organisaties met diverse achtergronden qua etniciteit of nationaliteit, inclusief vluchtelingengroepen. De doelstelling destijds was om de emancipatie en participatie van deze bevolkingsgroepen in de Nederlandse samenleving te bevorderen en dat is nog steeds de doelstelling.(...)Wij fungeren voorts als een soort aanspreekpunt voor de gemeente Rotterdam. Wij worden vaak aangesteld als woordvoerders van de moslimgemeenschap in Rotterdam, als er belangrijke zaken aan de orde zijn. Na 11 september 2001, jammer genoeg, is de intensiteit waarmee de gemeente ons consulteert nogal toegenomen. Wij hebben ook in allerlei begeleidings- en adviesgroepen plaatsgenomen om de dialoog tussen de moslimgemeenschap en de Nederlandse overheid, in dit geval de gemeente Rotterdam en de deelgemeenten, goed te kunnen voeren. (...) Er zijn twee subsidiestromen vanuit de gemeente, de ene komt van de dienst Sozawe; de andere van de dienst stedelijk onderwijs. Daarnaast hebben wij voor projecten af en toe gelden van de centrale overheid, bijvoorbeeld van het ministerie van Justitie. Dat maakt het mogelijk om

²⁵ TK 2003–2004, 28 689, nr. 13, p. 67 e.v.

geestelijke verzorging te realiseren. In Zuid-Holland is er een pilot-project dat inmiddels al vier jaar duurt. Verder hebben wij zo nu en dan vanuit fondsen wat middelen en ook is er de eigen bijdrage van de aangesloten organisaties.»

In 2003 beschikken de meeste religieuze stromingen over een landelijke koepel, met als uitzonderingen de boeddhisten en de kopten (Van Heelsum, 2003, geciteerd door Verwey-Jonker Instituut).²⁶

In november 1996 wordt de Stuurgroep Islam en Burgerschap ingesteld, die zich bezighoudt met de relatie tussen normen, waarden en burgerschap en met de rol die islamitische organisaties hierbij kunnen spelen. Inzet van de stuurgroep is het stimuleren van het maatschappelijk debat binnen de moslimgemeenschap en deze waar relevant te verbreden naar de gehele Nederlandse samenleving. Het project Islam en Burgerschap heeft als doel het normen- en waardendebat over de invulling van het begrip «burgerschap» binnen de moslimgemeenschap te stimuleren. Het project wordt ondersteund door het ministerie van Justitie. Door deze ontwikkeling te stimuleren wil Justitie, naast een verdergaande bewustwording onder moslims van diverse aspecten van burgerschap, onder meer bijdragen aan een goede samenwerking tussen moslimorganisaties op lokaal niveau, de lokale overheid en andere maatschappelijke instellingen. Het project is een initiatief van leden van de diverse moslimgroeperingen in Nederland. Per 1 september 2002 is Islam en Burgerschap een stichting. De stuurgroep is vanaf die datum het bestuur van de Stichting Islam en Burgerschap.²⁷

De heer **Sini** (voorzitter Islam en Burgerschap) vertelt kort over de ontstaansgeschiedenis en de activiteiten van Islam en Burgerschap:

«Zij (Islam en Burgerschap, red.) is destijds ontstaan op initiatief van mevrouw Sorgdrager, de toenmalige minister van Justitie. (...). Onze doelstelling was om de integratie een impuls te geven door het normen en waardendebat. Je moet komen tot gedeelde normen en waarden. De normen en waarden waarop de samenleving is gefundeerd, moet je je eigen maken. Ik noem bijvoorbeeld gelijkheid van man en vrouw, het niet-discrimineren van anderen en vrijwilligerswerk. Verder hebben wij getracht bruggen te slaan naar andere religies en levensbeschouwingen. Dat is in de meeste gevallen gebeurd na een crisis in Nederland, bijvoorbeeld na 11 september, na de uitspraken van de Rotterdamse imam El Moumni en na de oorlog in Irak.»

In Rotterdam wordt begin 2002 een onderzoek gestart naar Rotterdamse moskeeën, om meer inzicht te krijgen in de aard en hoeveelheid van niet-religieuze activiteiten van de moskeeën en de rol die moskeeën kunnen spelen in de samenleving. In zijn gesprek met de Commissie vertelt de heer **Meijer** (voormalig wethouder en voormalig raadslid van Rotterdam) over de aanleiding van dit onderzoek:

«Wij hebben evenwel een onderzoek laten doen in 2001–2002 naar het sociaal werk dat moskeeën doen – dat heb ik nog in gang gezet – omdat wij van moskeeën het verzoek kregen om subsidiëring van hun welzijnswerk. Toen hebben wij gezegd: laten wij niet a priori zeggen dat het niet kan en laten wij ons niet verschuilen achter de scheiding van kerk en staat. Immers, er zijn allerlei katholieke en protestants-christelijke welzijnsinstellingen die hier een oplossing voor hebben gevonden in de vorm van een aparte stichting. Wij hebben tegen de moskeeën gezegd: wellicht zou het kunnen wat jullie willen; wij gaan kijken wat jullie feitelijk doen.»

²⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

²⁷ www.islamenburgerschap.nl.

Het COS (2003) constateert dat 13 procent van de Rotterdammers zich moslim voelt; dit betekent niet dat deze 13 procent regelmatig naar de moskee gaat. De helft bezoekt de moskee meermalen per maand, 21 procent gaat een keer per maand of minder en 27 procent komt er nooit. In het onderzoek wordt onder een moskee een gebouw verstaan waar de vijf voorgeschreven gebeden dagelijks gemeenschappelijk kunnen worden verricht onder leiding van een imam. Alle 30 benaderde moskeeën die aan bovenstaande definitie voldoen, hebben meegewerkt aan het onderzoek. Veertien moskeeën hebben een Turkse achtergrond, zes moskeeën een Marokkaanse achtergrond en bij acht moskeeën komen de leden oorspronkelijk uit Suriname, Pakistan, Indonesië, Somalië of Bosnië. Opvallend is volgens het COS dat de moskeeën in Nederland en hiermee ook in Rotterdam steeds meer en andere sociaal-culturele activiteiten gaan organiseren, terwijl in de herkomstlanden de moskee een puur religieuze functie heeft. Deze ontwikkeling is ook elders in Europa te zien. Tweederde van de moskeeën in Rotterdam wil een maatschappelijke rol spelen, eenderde speelt deze rol al. De opstelling van het bestuur is het meest bepalend voor het al dan niet ontwikkelen van een maatschappelijke rol. Daarbij valt op dat naarmate bestuursleden jonger zijn, er meer activiteiten worden georganiseerd. Marokkaanse moskeeën organiseren weinig sociaal-culturele en educatieve activiteiten. De belangrijkste reden is dat de besturen bijna uitsluitend bestaan uit oudere mannen van de eerste generatie. Jongeren krijgen in de Marokkaanse moskeeën weinig gelegenheid om initiatieven te ontplooiën. Daarnaast spelen culturele en religieuze verschillen een rol. Dat vooral moskeeën met een Turkse of een Pakistaanse achtergrond maatschappelijk actief zijn, heeft naast leeftijd volgens het COS vooral te maken met het gegeven dat religie voor de meeste van deze moskeeën een richtsnoer is voor het dagelijkse leven. Tenslotte blijkt de houding van de imam belangrijk. Het COS constateert dat moskeeën die een maatschappelijke rol willen spelen, veel aan voorlichting en educatieve activiteiten doen en cursussen voor vrouwen organiseren. Daarnaast organiseert bijna tweederde van de moskeeën een of meer sportieve en recreatieve activiteiten voor de eigen achterban. Voetballen en excursies zijn het populairst. De moskeebesturen beschouwen de jongerenproblematiek als één van de belangrijkste zaken waarmee moslims in Nederland te maken hebben. Mede daarom worden er veel activiteiten voor jongeren georganiseerd. Alle moskeebesturen vinden dat moslims zich dienen aan te passen aan de Nederlandse samenleving, maar dan wel met behoud van eigen moslimidentiteit. Jongerenactiviteiten lijken gericht op het volledig kunnen functioneren binnen de Nederlandse context, zonder dat de eigen wortels vergeten worden, constateert het COS. De belangrijkste activiteiten voor jongeren zijn de Arabische en de koranles en lezingen over de rol van de islam in de westerse samenleving.

Op de tweede plaats komen educatieve activiteiten, waaronder huiswerkbegeleiding, bij de Turkse moskeeën aangevuld met computercursussen en studiecetra. De moskeebesturen besteden volgens het COS pas sinds kort aandacht aan vrouwenzaken. De vrouwengroepen functioneren behoorlijk zelfstandig. Alle activiteiten die worden georganiseerd worden uitsluitend begeleid door vrijwilligers, zelfs de studiecetra. De moskeeën zijn vrij sterk gericht op de eigen achterban en niet erg geïntegreerd in de buurt. Volgens het COS kan dit wellicht veranderen, want moskeeën staan wel open voor contacten met de buurt en nemen ook initiatieven in de buurt. De Turkse moskeeën hebben de meeste contacten met de buurt. Alle moskeebesturen vinden dat hun achterban moet integreren in de Nederlandse samenleving met behoud van hun moslimidentiteit. Men interpreteert volgens het COS de islam binnen de westerse context en

daarbinnen passen, naast traditionele waarden als naastenliefde, tolerantie en gastvrijheid ook waarden als individuele keuzevrijheid, gelijke rechten voor vrouwen en acceptatie van andersdenkenden. Naar aanleiding van de uitkomsten van onder andere het rapport zegt de heer **Meijer** over mogelijke subsidiëring van sociaal-culturele activiteiten van moskeeën:

«dan is het vaak zo dat de moskee voor een aantal mensen, in ieder geval voor gelovige moslims, ook een plek is waar zij zich op de maatschappij oriënteren, maar dan in een vertrouwde omgeving en met een gevoel van veiligheid. Dat moet je van geval tot geval bekijken en dat kun je verschillend beoordelen, maar je moet er in ieder geval van zeggen dat voor sommigen de moskee een stap over de drempel betekent om ook maatschappelijk actief te zijn.»

Over de rol van moskeeën in het kader van integratie in het algemeen vertelt de heer **Sini** (voorzitter Islam en Burgerschap) het volgende:

«Dat is een wisselende rol. Een redelijk aantal moskeeën fungeert als gebedshuis, want dat zijn ze primair. Er zijn ook moskeeën die zich ontwikkelen zoals christelijke kerken in Nederland, namelijk door maatschappelijke verantwoordelijkheden op zich te nemen. Zij ontfermen zich bijvoorbeeld over mensen die geen geld hebben of over daklozen, door hen eten te geven. Zij organiseren huiswerkclassen voor kinderen of taallessen voor vrouwen. Een aantal moskeeën is enorm behoudend. Orthodoxe opvattingen zie je in alle religies, maar bij moslims is de orthodoxie groter. Dat heeft te maken met allerlei factoren, waaronder armoede, analfabetisme in de landen van herkomst en het feit dat de moderniteit er nog geen intrede heeft gemaakt. Een van de oorzaken van het toenemen van orthodoxie is dat in die landen moderniteit nadrukkelijk haar intrede doet. Dat geldt ook voor moslims in dit land. (...) Het is in ieder geval van groot belang dat de mensen niet worden geïsoleerd, maar dat wordt geprobeerd ze deelgenoot te maken van de wijken waarin ze wonen. (...) Daarnaast moet je echter de grenzen scherp stellen.»

Ook uit het gesprek met de heer **Boujoufi** komt bovenstaand beeld over moskeeën naar boven:

«De moskee is een godshuis, alleen voor het geloof. Desondanks zijn er heel veel activiteiten binnen de moskeeën. Wij moeten voldoen aan de behoeften van de moskeebezoekers. De ouders hebben er behoefte aan dat daar huiswerk wordt gemaakt. Er vinden computerlessen plaats. Er worden mensen begeleid. Dat komt echter niet naar buiten, vanwege de religieuze drempel. Dat vinden wij jammer. Ik ben hier 37 jaar. Ik ben belijdend moslim. Mijn geloof heeft mij nooit belemmerd om te integreren. Het heeft mijn kinderen ook niet belemmerd om te integreren. Een goede moskee ontstaat vanuit de behoefte van de mensen die hier wonen. Er is dan geen enkele belemmering voor de integratie in Nederland, net zo min als door de kerk en de synagoge.»

Over de gang van zaken in een moskee voegt de heer Boujoufi nog toe:

«De boodschap van de profeet wordt in de Marokkaanse gemeenschap altijd in het Arabisch gebracht. Wij hebben nog steeds geen imamopleiding. Wij hebben daar altijd voor gepleit. Wij vinden dat voor de toekomst echt een zorg, omdat onze kinderen en onze kleinkinderen die taal straks niet meer verstaan. Dat komt niet door ons, maar door een aantal belemmeringen voor een imamopleiding. De huiswerkbegeleiding in de moskeeën vindt plaats in de Nederlandse taal. Er zijn allerlei activiteiten voor jongeren, die de Marokkaanse taal meestal niet perfect spreken. De gemakkelijkste moedertaal is voor hen bijna het Nederlands. In de moskee moet men dus net als de meester of de juf de Nederlandse taal kennen. Anders is men niet geschikt. Er wordt dus niet altijd Arabisch of Marokkaans gesproken.»

9.5.1 De rol van de overheid

Naar aanleiding van de oorlog in Irak in 1991 roept minister Dales de moslims op om zich terughoudend op te stellen in discussies en demonstraties voor of tegen de Golfoorlog achterwege te laten. Zij zou het buitengewoon onterecht vinden als de oorlog zou leiden tot spanningen tussen Nederlanders en islamitische immigranten. Dales overlegt al snel na het uitbreken van de oorlog met islamitische organisaties, die zij uitnodigt om te praten over de gevolgen van de vijandige stemming jegens moslims. Er is op dat moment wel een aanspreekpunt. Het Islamitisch Landelijk Comité (ILC), dat is opgericht tijdens de Rushdie-affaire, is begin 1990 opgeheven. De Islamitische Raad Nederland, die dan in oprichting is, kan als de opvolger van het ILC beschouwd worden. Het begin is hiermee gemaakt van een landelijke pleitbezorging voor moslims in Nederland (Tinnemans, 1994).

Van de LAO tot het LOM

De Tweede Kamer stemt na een positieve evaluatie van de LAO-structuur²⁸ in met de voorbereiding van een wettelijke grondslag van de LAO. Met het wetsvoorstel *Wet adviesorganen minderhedenbeleid*²⁹ wordt voorgesteld om te komen tot bij wet ingestelde adviesorganen minderhedenbeleid. Niet zoals in de jaren tachtig staat het spanningsveld tussen de emancipatoire en bestuurlijke benadering centraal, maar in de eerste helft van de jaren negentig gaat het vooral om ontvlechting van de advies- en overlegcomponent van de LAO. In de Tweede Kamer rijzen vanwege de beoogde ontvlechting van advisering en overleg bezwaren tegen het in het wetsvoorstel opgenomen wetsartikel over de overlegvergadering. Men vreest voor ongewenste vermenging van enerzijds belangenbehartiging en anderzijds advisering. 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 gevolg 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 bestaat per 21 september 1994 uit advisering door adviesorganen minderhedenbeleid en overleg van een kabinetsdelegatie onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken met representatieve samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen. De subsidiering van de Landelijke advies- en overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO) vindt tot 1997 plaats op basis van de *Wet adviesorganen minderhedenbeleid (WAM)* die per 21 september 1994 in werking treedt. Het bestaande adviesstelsel wordt per 1 januari 1997 opgeheven op basis van de zogenaamde Woestijnwet. Met de opheffing van het bestaande adviesstelsel worden ook de adviesorganen voor het minderhedenbeleid, die op basis van de *Wet adviesorganen minderhedenbeleid (1994)* in het leven zijn geroepen, opgeheven. Per 1 januari 1997 geldt de *Kaderwet adviescolleges*, die de basis vormt voor het nieuwe stelsel dat per 1 januari 1997 in werking treedt. 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 is de advisering over het integratiebeleid een integraal onderdeel geworden van de algemene, departementaal gerichte, adviesorganen die met deze herstructurering zijn ingesteld. De Onderwijsraad bijvoorbeeld adviseert over integratievraagstukken op het gebied van onderwijs.

²⁸ Deze evaluatie vindt in 1988 plaats.

²⁹ TK 1991–1992, 22 361, nrs. 1–2.

In 1997 treedt de *Wet overleg minderheden (WOM)* in werking. De WOM is het resultaat van de herstructurering van het adviesstelsel van de adviesorganen voor het minderhedenbeleid. Gezien het belang van een structureel overleg en de functies die het overleg met minderheden heeft, heeft het kabinet in de memorie van toelichting van de *Wet overleg minderheden (1997)* voorgesteld om dit overleg een wettelijke grondslag te geven. Naar aanleiding van deze wet is het Landelijk overleg minderheden (LOM) ingesteld dat regelmatig overlegt met de coördinerend minister voor het integratiebeleid.

Achteraf zegt de heer **Entzinger** (hoogleraar migratie- en integratiestudies, EUR) over de beslissing om het LOM in te stellen het volgende:

«Een aantal jaren geleden is er een wet tot stand gekomen ter institutionalisering van de inspraakorganen van minderheden. Dat heb ik eerlijk gezegd altijd een beetje raar gevonden, omdat dit niet spoort met de rest van het beleid, dat veel meer is gebaseerd op het gebruik van algemene voorzieningen. Je mag wel organisaties horen, maar waarom moet je dat institutionaliseren en een verplichting daartoe opleggen? Dat doet mij iets te veel denken aan de geleide economische politiek uit de jaren vijftig en zestig. Kennelijk waren er beloften gedaan en daarom is die wet door de Kamer aangenomen. Wij moeten de rol van etnische minderheden in de beleidsvorming zeker niet overdrijven. Er schuilt zelfs ook een gevaar in. Ik begrijp heel goed dat politiek, overheid en bestuur behoefte hebben aan een gesprekspartner uit etnische kring, want die wereld is volop in beweging. Die gesprekspartner is dikwijls wat lastiger te vinden dan onder de autochtonen. Men is dan eerder geneigd om een bepaalde organisatie als gesprekspartner te beschouwen, waarmee ook het eigen handelen wordt gelegitimeerd. Daar moet men echter mee oppassen, want het risico dat de gesprekspartner zich op een gegeven moment «los zingt» van ontwikkelingen binnen de eigen gemeenschap is levensgroot.»

In het LOM overlegt de regering met een aantal samenwerkingsverbanden van etnische minderheden over de hoofdlijnen van het integratiebeleid.³⁰ De volgende samenwerkingsverbanden maken deel uit van het LOM: Inspraakorgaan Turken (IOT), het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT), het Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeanen (LIZE), Landelijk Overleg Welzijn Molukkers (LOWM), Surinaams Inspraakorgaan (SIO), Stichting Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON) en het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCAN). Vanaf 1 januari 2004 neemt de Chinese gemeenschap als achtste minderheidsgroep deel aan het LOM.

De subsidiegrond voor de organisaties die deel uitmaken van het LOM is de *Wet overleg minderheden*. Het LIZE en de VON krijgen in 2003 ieder 290 000 euro, OCAN, IOT, SIO en SMT krijgen ieder 270 000 euro en LOWM krijgt 240 000 euro. Onder verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie worden in 2003 geen andere organisaties of instellingen van en voor minderheden voorzien van een structurele instellingssubsidie.

De heer **Dijkstal** (voormalig minister BZK) wijst in zijn gesprek op het probleem van het LOM om te beslissen welke groeperingen al dan niet in het LOM moeten worden opgenomen en hoe representatief deze organisaties vervolgens zijn:

«Het landelijk inspraakorgaan zat wel altijd met het probleem welke van al die groeperingen in Nederland er al dan niet in moesten zijn vertegenwoordigd. Verder vroeg men zich altijd af hoe representatief die groeperingen voor een bepaalde gemeenschap waren. Wij maken vaak de fout door te denken dat alle Marokkanen of alle Turken dezelfde politieke overtuiging hebben, maar die hebben zij natuurlijk niet. Zij zijn links of rechts of

³⁰ TK 2001–2002, 29 198, nr. 2, p. 33.

iets daartussen. Zij werden op landelijk niveau echter vaak vanuit één invalshoek vertegenwoordigd. Die representativiteit is op gezette tijden dus een probleem geweest.»

Het functioneren van het LOM en met name de samenwerking tussen de verschillende inspraakorganen is een langzaam, moeizaam proces. De heer **Tonca** (voorzitter IOT) zegt hierover:

«Wij moeten zorgen voor wat gemeenschappelijkheid. Daar is al heel veel energie in gestoken. Er zijn wel raakvlakken om met elkaar samen te werken, maar er zijn ook heel veel verschillen tussen die organisaties, ook qua achtergrond. De Turkse of Marokkaanse gastarbeiders hebben een heel andere achtergrond dan de Antillianen die naar Nederland zijn gekomen. Er wordt gezegd: kom maar met een gemeenschappelijk verhaal over jongeren, maar Marokkaanse of Turkse jongeren hebben heel andere problemen.»

De heer **Rabbae** bekijkt het interne functioneren van de inspraakorganen vanuit een andere invalshoek:

«Soms waren de inspraakorganen heel alert en soms niet. (...) Soms hadden de inspraakorganen goede woordvoerders maar soms ook niet. Dat had natuurlijk effect op de ontvankelijkheid van de overheid. Maar ook de overheid was soms opportunistisch door wel of niet zaken voor te leggen aan de inspraakorganen. Op den duur is het aan beide kanten frustrerend geworden. Bij de overheid ontstond de indruk dat het alleen een beetje koffie drinken met elkaar was – ik chargeer nu- en de inspraakorganen hadden het idee dat zij wel hun zegje konden doen, maar dat de overheid toch deed wat zij zelf wilde.»

Door het in werking treden van de *Wet overleg minderheden* en op basis daarvan het LOM, zijn ook de doelstellingen van de inspraakorganen veranderd. De heer **Tonca** zegt hierover:

«Dat (wijziging in doelstellingen, red.) heeft in zekere mate ook met de wijziging van het landelijk Overleg Minderheden te maken. Wij waren een tijdje een echt adviesorgaan, dat gevraagd en ongevraagd advies uitbracht aan de overheid, maar nu zijn wij veel meer een overlegorgaan geworden. Onze hoofdtaak is overleg voeren met de minister van Integratie en via die minister met andere bewindspersonen.»

«Een gestructureerd overleg met leden van de etnische groepen is door de complexe dilemma's van de multiculturele samenleving en het politieke belang van het integratiebeleid van groot belang», zo staat in de nota *Integratie in het perspectief van immigratie (2002)*. Volgens deze nota heeft overleg met minderheden vier functies. De eerste is een antennefunctie: het kabinet zal door het overleg beter inzicht krijgen in de opvattingen van minderheden. De tweede functie is een kwaliteitsfunctie: door een goede dialoog met minderheden kan het kabinet gewezen worden op hiaten in het huidige beleid dan wel op onvoorziene effecten van het beleid. Een derde functie van dergelijk overleg is de verbreding van het maatschappelijk draagvlak doordat dilemma's van de multiculturele samenleving besproken worden met personen die het vertrouwen genieten van de doelgroepen van het integratiebeleid. Ten slotte heeft het overleg een kanaliseringfunctie: het overleg stelt het kabinet in staat om op cruciale momenten snel in dialoog te treden met de etnische minderheidsgroepen, zoals na de aanslag van 11 september of na de uitspraken van imam El Mourni. Vanaf eind jaren negentig tot 2002 treedt de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid op als coördinerend minister voor het integratiebeleid.

Over het functioneren van inspraakorganen in het kader van overleg met de overheid heeft de heer **Rabbae** een duidelijke mening:

«Naar mijn oordeel hebben die inspraakorganen in het begin redelijk gefunctioneerd in met overleg met de minister, maar later is er helemaal geen overleg meer geweest door de belangrijke nota's en wetsvoorstellen. Er heeft ook geen inspraak plaatsgevonden door de diverse bevolkingsgroepen. Het kabinet heeft afhankelijk van de agenda, de tijdsdruk en de tijdsspanne wel of niet iets voorgelegd aan de inspraakorganen. Dat heeft op een gegeven moment tot frustraties geleid binnen die geledingen.»

De heer **Aboutaleb** plaatst kanttekeningen bij het functioneren van het LOM:

«Ik heb altijd gevonden dat het moest worden opgeheven, omdat je met anderhalve man en een paardenkop geen fatsoenlijke gesprekspartner kunt zijn van de rijksoverheid, met een apparaat van heb ik jou daar. Ik heb altijd gevonden dat de LOM-infrastructuur werd gebruikt om het beleid te legitimeren, niet meer en niet minder. Met een klein beetje geld voor een secretaris en een secretaresse kun je geen fatsoenlijke beleidsbeïnvloeding organiseren. Ik heb tegen de dames en heren die op die functie zaten in Utrecht van meet af aan gezegd: als het Rijk je niet opheft, doe het zelf, hef jezelf op. Het heeft niet zo veel zin om als een doekje voor het bloeden te dienen. Daarentegen vond ik dat er altijd ruimte had moeten zijn voor een stevige adviesraad migratie/integratie. Ook dat stond in de brief aan Van Boxtel. Zijn antwoord daarop is: strijdig met de «Woestijnwet», dus niet mogelijk. (...) Als je echt een serieuze gesprekspartner wilt hebben in dit land, dan moet je ook een stevig, professioneel adviesorgaan hebben, zoals wij dat kennen op het terrein van VROM, onderwijs, economie enzovoorts. Dat is nooit serieus genomen. Ik vind dat een teken aan de wand. Ik verwijt dat achtereenvolgende Nederlandse regeringen ook. Ik verwijt het ook de LOM-infrastructuur zelf, dat men niet de eer aan zichzelf heeft gehouden.»

Ook de heer **Roseval** (actief bij Stichting Landelijke Federatie van Welzijnsorganisaties Surinamers) is niet positief over het functioneren van het Landelijk overleg minderhedenbeleid:

«Ik zei al dat het een muurbloempje is geworden, een uithangbordje. Het is uitgekled en heeft weinig effect. Er heerst een groot ongenoegen binnen dat orgaan. Dat zal alleen maar toenemen en dat komt omdat er geen echt overleg meer wordt gevoerd. Men kan alleen maar aanhoren wat de voornemens zijn en kan er niet meer over adviseren. Op (...) bijeenkomsten merk je aan de reacties van de mensen dat ze het inspraakorgaan met in de oude betekenis van het woord node missen, dus een inspraakorgaan met power dat hun ideeën inbrengt die ook worden overgenomen als ze realistisch zijn.»

Het subsidiebeleid van het ministerie van VWS

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voert al langere tijd een beleid voor landelijke zelforganisaties. Tot aan het begin van de jaren negentig is sprake van beleid per doelgroep. Zo is een heel scala aan landelijke categorale organisaties ontstaan die lange tijd rijkssubsidie ontvangen. Geleidelijk ontstaat het besef dat deze structuur niet meer doelmatig is en daarom wordt de Commissie Doelmatigheid landelijke minderhedenorganisaties ingesteld. Haar taak is te adviseren over de mogelijkheden de doelmatigheid en doelgerichtheid van de landelijke zelforganisaties te bevorderen. In 1992 brengt deze commissie haar advies uit. Daarin pleit zij voor een heldere taakafbakening tussen de landelijke professionele organisaties en zelforganisaties, een meer heldere systematiek van subsidiëring van zelforganisaties en een vergaande samenwerking tussen de landelijke organisaties. Er wordt besloten tot één landelijke

professionele organisatie voor minderheden (met uitzondering van de vluchtelingen): FORUM.

De heer Van **Boxtel** (voormalig minister GSI) constateert bij zijn aantreden, zoals hij dat zelf noemt «oud zeer» naar aanleiding van bovenstaande herstructurering:

«Er was wel oud zeer. (...). Het pijnpunt was dat het LOM het overlegorgaan van het kabinet was, maar dat alle middelen naar FORUM waren gegaan. Dat leverde spanning op tussen die twee organisaties. De een kreeg namelijk geld en mocht wat doen. De andere was er vooral voor overleg, beleidsvorming en beleidsontwikkeling en kon zelf geen activiteiten starten. Dat was besloten net voor ik aantrad. Ik vond het toen wat erg kort dag om te besluiten dat het moest worden veranderd.»

Daarnaast wordt de subsidiesystematiek voor zelforganisaties aangepast. Op dat moment heeft de financiële bijdrage voor zelforganisaties vooral het karakter van een instandhoudingssubsidie. Nieuwe generaties en instromers dienen zich aan, terwijl er financieel geen ruimte is om initiatieven van deze groepen te ondersteunen. Om dit wel mogelijk te maken en zicht te krijgen op de werkelijke omvang van de achterban van landelijke zelforganisaties wordt een nieuwe opzet gemaakt. Deze nieuwe opzet wordt neergelegd in de beleidsnota *Investeren in integreren*. In deze nota komt naar voren dat zelforganisaties van belang worden geacht voor het emancipatieproces in Nederland. Zij 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.³¹ Op landelijk niveau worden informatieuitwisseling en belangenbehartiging als relevante taken gezien, waarbij belangenbehartiging op dat moment is vastgelegd in de LAO. Ten opzichte van het verleden wordt in 1994 nationaliteit of etniciteit losgelaten als bepalende factor van organisatievorming voor het al dan niet verkrijgen van subsidie. Men kan zich in het vervolg ook organiseren op titel van geslacht, leeftijd of religie. De subsidie-regeling wordt vanaf 1996 van kracht: de *Regeling instellingssubsidies voor landelijke zelforganisaties van minderheden, vluchtelingen en Chinezen*. Deze regeling oogst vanuit het veld en de Tweede Kamer veel kritiek.³² 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. Naar aanleiding van evaluatieonderzoek naar bovenstaande subsidieregeling komt staatssecretaris Vliegenthart tot de volgende conclusies. De dan geldende subsidieregeling heeft niet tot de gewenste resultaten geleid, eisen met betrekking tot financiële verantwoording en ledenadministratie vormen een te hoge drempel. Ook blijkt dat landelijke zelforganisaties van minderheden niet of nauwelijks zonder een structurele instandhoudingssubsidie van het Rijk kunnen. Voorts blijkt uit onderzoeken dat het bij de zelforganisaties bijna uitsluitend om uitvoerend werk gaat dat voor het grootste gedeelte plaatsvindt op het lokale niveau. In een notitie in opdracht van VWS constateren Penninx en Slijper (1999) dat, hoewel migranten nauwelijks in het georganiseerde vrijwilligerswerk voorkomen, uit onderzoek wel blijkt dat eigen organisaties vooral op gemeentelijk en stadsdeelniveau wel degelijk een groot scala aan werkzaamheden op vrijwillige basis ontplooiën. Soms gebeurt dit met steun van subsidies en professionele medewerkers. De meeste van deze activiteiten zijn op leden van de eigen groep gericht, al hoeft men zich

³¹ Geciteerd in: TK 1999–2000, 26 815, nr. 3, p. 2–3.

³² TK 1999–2000, 26 815, nr. 3, p. 2–3.

volgens Penninx en Slijper niet met opzet af te sluiten. Zelforganisaties kunnen dus als het ware als vrijwilligersorganisaties worden beschouwd. Binnen eigen organisaties van migranten is in het algemeen geen sprake van een piramidevormige organisatiestructuur bij zelforganisaties, waarbij de landelijke zelforganisaties de top zouden vormen. Een uitzondering hierop is de situatie bij de vluchtelingen, waarbij met ondersteuning van Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON) bij een aantal groepen een landelijk platform van lokale, regionale en provinciale organisaties is ontstaan.

Zelforganisaties worden vanuit het verleden voornamelijk gezien als intermediair tussen de eigen groep en de rest van de Nederlandse samenleving. Zelforganisaties zouden vanuit deze overheidsvisie steeds het integratieproces van de leden van hun achterban moeten bevorderen. De integratiefunctie die de overheid aan deze zelforganisaties heeft toebedeeld, komt vaak niet overeen met de praktijk. Belangenbehartiging, hulpverlening, ontmoeting, sport en cultuurbeleving en informatieverschaffing over ontwikkelingen in het herkomstland blijken vaak de functies te zijn van zelforganisaties.³³

De door de overheid toegedichte integratiefunctie komt in de praktijk blijkbaar niet altijd tot stand en er lijkt meer sprake te zijn van vrijwilligersorganisaties. Toch hecht het tweede paarse kabinet (1998–2002) groot belang aan zelforganisaties, wat door staatssecretaris Vliegenthart in de notitie *Met vereende kracht* als volgt wordt verwoord: «Maatschappelijke noden en behoeften van burgers manifesteren zich het meest prominent dicht bij huis of in iets wijder verband in de eigen woonplaats». Organisaties van burgers ontstaan daarom meestal op het lokale niveau. Deze organisatievorming acht de staatssecretaris met name van belang voor de «gewenste participatie van etnische groepen in Nederland.»³⁴ Mede daarom formuleert de staatssecretaris de volgende doelstelling voor het subsidiebeleid gericht op organisaties van en voor minderheden: «Het versterken van de eigen kracht van eigen organisaties van etnische minderheden».³⁵ Voor landelijke zelforganisaties stelt de staatssecretaris van VWS een activiteitenbudget beschikbaar via de vernieuwde *Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden*. Volgens artikel 2 van deze regeling kan de minister van VWS in laatste instantie op aanvraag een projectsubsidie verstrekken aan een zelforganisatie, als het project gericht is op:

- de informatievoorziening aan de doelgroep van de zelforganisaties;
- de bevordering van de communicatie binnen de doelgroep van de zelforganisatie;
- de bevordering van het functioneren en de levensvatbaarheid van de immigrantenorganisatie.

Ook de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid draagt aan dit budget bij.³⁶

Op basis van beschreven ontwikkelingen van zowel de organisaties zelf als het overheidsbeleid kan een kort overzicht worden geven van het (organisatorische en/of beleids-) kader waarbinnen deze organisaties participeren in de Nederlandse samenleving.

Over de wereld van inspraakorganen en zelforganisaties zegt de heer **Van Bortel** dat het een wereld van «oude bekenden» is:

«Ik ben in mijn periode als minister nogal kritisch geweest over het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). Bij VWS bestond het instituut FORUM. Dat verdeelde geld voor ondersteuning van lokale en regionale activiteiten. Ik had overleg met de vertegenwoordigers van de minderhedenorganisaties. Het viel mij op dat daar veel mensen in zaten die

³³ TK 1999–2000, 26 815, nr. 3, p. 5.

³⁴ TK 1999–2000, 26 815, nr. 2.

³⁵ TK 1999–2000, 26 815, nr. 3, p. 6.

³⁶ TK 2001–2002, 28 198, nr. 2.

ik al jarenlang kende uit het circuit. Het was dus met andere woorden een soort voorhoede die er al heel lang was.»

De heer **Pieters** (voorzitter OCAN) relateert de lange betrokkenheid van specifieke personen in de wereld van de organisaties van en voor minderheden:

«Dit is misschien wel heel positief, want het zijn blijkbaar standvastige mensen die nog steeds geven om de samenleving. Misschien hebben wij dit wel geleerd in het Haagse, want bepaalde gezichten die ik heb gezien sinds ik dertig jaar geleden naar Nederland kwam, zie ik nog steeds in commissies of in andere fora. Dit betekent dat het mensen zijn die hart hebben voor de zaak. Dit is heel positief. Ik vind het belangrijker dat er wel vernieuwing plaatsvindt en dat er nieuw bloed bijkomt. Dit vind ik een mooiere ontwikkeling. Dat die oude gezichten in de komende tien jaar door nieuwe zullen worden vervangen, is een vormingsproces dat wij moeten doorlopen. Een tijdlang was er bijna geen nieuwe aanwas.»

Ook de heer **William** (directeur Nederlandse Moslim Omroep) vindt verjonging noodzakelijk:

«De schilderijen aan de muur moeten worden vervangen door andere foto's; richt u niet meer op de oude garde van Frank William maar zoek de jongeren op. Die hebben frisse ideeën.»

Uit het bovenstaande blijkt dat de verschillende organisaties van en voor minderheden zich tot en met het tweede kabinet-Kok op het snijvlak van twee beleidsterreinen bevinden, namelijk het beleidsterrein van Binnenlandse Zaken en van (eerst CRM, WVC en uiteindelijk) Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Vanaf het kabinet-Balkenende I wordt het integratiebeleid overgeheveld naar het ministerie van Justitie en hiermee vallen de inspraakorganen ook onder dit ministerie. De zelforganisaties en expertisecentra vallen binnen het beleidsterrein van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ook onder de subsidieregelingen van dit ministerie. VWS subsidieert de landelijke zelforganisaties. Het instituut voor multiculturele ontwikkeling FORUM wordt tot en met 2003 gesubsidieerd door het ministerie van VWS. In de loop van 2004 valt dit instituut onder verantwoordelijkheid van minister Verdonk voor Vreemdelingzaken en Integratie. FORUM houdt zich bezig met de ontwikkeling van nieuwe methodieken en strategieën op het gebied van onderwijs, werk, volwaardig burgerschap. Andere werkzaamheden zijn onder andere beleidsadvisering van de overheid, het informeren van een breed publiek en het aanzwengelen van het publieke debat. Met betrekking tot organisaties van en voor minderheden draagt FORUM zorg voor de ondersteuning van de regionale steunfuncties. Het instituut voert het secretariaat van Diversa, de inhoudelijke samenwerkingsrelatie tussen een aantal regionale instellingen, voorheen het Netwerk steunfuncties minderheden. Verder heeft FORUM in samenwerking met de VON het Platform zelforganisaties opgericht, ter ondersteuning van landelijke zelforganisaties en vluchtelingenorganisaties. FORUM richt zich met name op de ondersteuning van landelijke zelforganisaties, de regionale steunfuncties richten zich op de regionale en lokale zelforganisaties. De heer **Koolen** zegt over bovenstaande etnische infrastructuur het volgende:

«Als ik over etnische infrastructuur spreek bij de departementen dan zijn alleen VWS en DCIM interessant(...). De contacten van VWS met zelforganisaties zijn betrekkelijk

ambivalent, omdat zij altijd sterk gestructureerd te werk zijn gegaan via NCB en Federatie van Surinamers en dergelijk en later via FORUM. Tot op de dag van vandaag heeft men problemen – ik hoop u dat niet uit te leggen – met betrekking tot structurering van subsidies voor zelforganisaties. Dat heeft nogal wat ellende met zich meegebracht. De infrastructuur die door minister Rietkerk bij Binnenlandse Zaken tot stand is gebracht vanaf 1984, met inspraakorganen, advies, overleg et cetera, is tot stand gebracht op aandrang van de Tweede Kamer. Het heeft de coördinatie wel de gelegenheid geboden om met sleutelfiguren goed contact te onderhouden, niet alleen via dat overleg, maar ook ambtelijk tussendoor, om goed op de hoogte te blijven van hetgeen er gaande was en om over en weer informatie in te winnen ten aanzien van gebeurtenissen die zich voordeden. Als zodanig heeft het zeker zijn nut gehad.»

De regionale steunfuncties worden gesubsidieerd door de desbetreffende provincies. Steunfuncties zijn organisaties die organisaties van en voor minderheden op allerlei gebieden ondersteunen. In het gesprek met een aantal organisaties in Amsterdam vertelt de heer **Jamari** (werkzaam bij het Amsterdam Centrum Buitenlanders) wat een steunfunctie kan inhouden:

«Ik ben werkzaam bij het Amsterdams Centrum voor Buitenlanders. Dat maakt deel uit van de Federatie Steunfuncties Minderheden. Deze organisatie wordt gefinancierd door de provincie Noord-Holland. Vroeger vielen wij onder het ministerie van WVC. Het is een steunfunctie, dus het is iets anders dan een zelforganisatie. Het zit er tussenin. Wij bieden onze producten aan voor zelforganisaties voor ondersteuning op allerlei terreinen bij het contact leggen met algemene instellingen. Wij hebben ook producten voor de eerstelijnsorganisaties in het algemeen in de vorm van deskundigheidsbevordering, interculturele communicatie en het initiëren van projecten met partners in het veld.»

Lokaal subsidiebeleid

Op lokaal niveau bestaan de zogenaamde eerstelijnsorganisaties. Deze worden voor het grootste deel gesubsidieerd door de gemeente en richten zich op de praktische ondersteuning van de lokale zelforganisaties. De lokale zelforganisaties worden door de afzonderlijke gemeenten gesubsidieerd. De gemeenten verschillen onderling in de wijze waarop zij hun subsidieregeling gestalte geven. De gemeente Utrecht bijvoorbeeld stelt in de subsidieregeling expliciete eisen aan de zelforganisaties in het kader van integratie. In de gemeente Den Haag zijn zelforganisaties ondergebracht bij de algemene regeling voor vrijwilligersorganisaties en worden er geen eisen gesteld met betrekking tot integratie. Beide gemeenten zijn overgegaan op projectsubsidie in plaats van instellingssubsidie die voorheen verstrekt zijn aan de zelforganisaties. (Poppelaars, 2003). Bovenstaande projectsubsidieering is volgens Penninx en Slijper (1999) beleidsvoering die al enige tijd gaande is en in steeds meer gemeenten wordt toegepast. Dit blijkt ook in de door de Commissie bezochte gemeenten, de huidige praktijk te zijn of te worden.

In de door de Commissie bezochte gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Deventer en Tilburg, zijn verschillen op te merken in het subsidiebeleid. Hieronder worden het subsidiebeleid en de subsidiecriteria van deze gemeenten beschreven als illustratie van de lokale diversiteit in subsidiëring van organisaties van en voor minderheden.

Amsterdam

In de uitgangspuntennota *Erbij horen en meedoen* (2003) geeft het college van Amsterdam aan te hopen dat met een algemeen denkraam, dat politiek onderschreven wordt, het ad hoc- en hoge incidenten karakter van

het integratiebeleid wordt verminderd en dat binnen dit denkraam de discussie over en het beleid inzake integratie in samenhang kunnen plaatsvinden. In een vervolgotitie later dat jaar worden de uitgangspunten geconcretiseerd. Onder de paragraaf «participatie, communicatie en emancipatie» komen de politieke participatie en allochtone zelforganisaties aan de orde. Minder verheugend vindt het college dat de politieke participatie over de periode 1994–2002 is teruggelopen. Het college constateert dat de mogelijkheden voor allochtone zelforganisaties in de desbetreffende periode alleen maar zijn toegenomen, evenals het aantal aanvragen en toegekende subsidies voor deze organisaties. De stichting Ondersteuning allochtonenwerk Amsterdam, een organisatie die zich bezighoudt met het adviseren van onder meer zelforganisaties bij hun subsidieaanvragen, is vanwege interne problemen opgeheven. De gemeente onderhoudt een subsidierelatie met de stedelijke allochtone zelforganisaties. Daarnaast bestaan er op stadsdeelniveau verschillende zelforganisaties, die door de desbetreffende stadsdelen worden gesubsidieerd. De criteria verschillen per stadsdeel en het voert te ver om aan ieder stadsdeel aandacht te schenken. De gemeente heeft wel besloten tot meer afstemming en coördinatie tussen de verschillende stadsdelen wat het beleid en de ondersteuning van allochtone zelforganisaties betreft. De gemeente subsidieert deze stedelijke allochtone zelforganisaties op basis van de *Bijzondere subsidieverordening stedelijke allochtone zelforganisaties* van 1997. Het doel van deze ondersteuning is een zelfstandige, actieve en sociale infrastructuur te bevorderen. Stedelijke organisaties die steunen op een vaste achterban in de stad en gericht zijn op het bevorderen van participatie en integratie, komen jaarlijks in aanmerking voor een subsidie. Zelforganisaties worden door het college gewaardeerd om de brugfunctie die zij vervullen tussen de eigen achterban en algemene instellingen en voorzieningen in Amsterdam. Door als voorwaarde te stellen dat zelforganisaties bij de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten samenwerken met algemene voorzieningen (bijvoorbeeld buurthuizen) kan de gemeente de intermediaire functie van zelforganisaties benutten. Daarnaast biedt het vrijwilligerswerk in zelforganisaties voor velen een laagdrempelige vorm van sociale activering volgens het college. Na vijf jaar toepassing is de *Bijzondere subsidieverordening stedelijke allochtone zelforganisaties* geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat de verordening flexibel is en dus gemakkelijk aan de actualiteit en veranderingen in de doelgroepen kan worden aangepast. Daarnaast biedt de verordening de mogelijkheid om bij de toekenning van subsidies te sturen op resultaten, samenwerking, vernieuwing van projecten en activiteiten en actuele beleidsuitgangspunten. Voorwaarde voor het bereiken van de gewenste resultaten is investering in de kwaliteit van het allochtoon vrijwilligerswerk (gemeente Amsterdam, 2003). Op basis van deze evaluatie is besloten om het instrument te handhaven. In de *Bijzondere subsidieverordening stedelijke allochtone zelforganisaties* wordt gesteld dat de te subsidiëren organisatie onder andere qua doelstellingen dient bij te dragen aan de integratie en het vergroten van de participatie van het Amsterdamse minderhedenbeleid, dat de organisatie naar aard en karakter een vrijwilligersorganisatie moet zijn en een door het college van B & W te bepalen minimale omvang moet hebben.³⁷ Uit een gesprek met allochtone organisaties in Amsterdam komen onder andere deze criteria naar voren. De heer **Bouker** (actief bij Argan, Amsterdam) vertelt over deze criteria:

«Wij maken jaarlijks een begroting, die bestaat uit het aantal vaste projecten dat wij willen uitvoeren. Het zijn ook vaak structurele projecten en er zit een component structurele subsidie in. In een aantal gevallen vragen wij ook incidentele subsidie aan. Daarbij wordt

³⁷ Artikel 5, lid 1.

Mevrouw **Konuk** (actief in HTDB in Amsterdam) zegt:

«Wij worden gefinancierd door de gemeente Amsterdam. Wij krijgen structurele subsidie. De voorwaarde is dat wij activiteiten organiseren die integratie en participatie bevorderen.»

Deventer

De gemeente Deventer spreekt in de conceptnota *Variatie biedt Inspiratie* over de noodzaak om het gemeentelijk integratiebeleid te expliciteren en te herijken. Een aantal ontwikkelingen maken deze explicitering en herijking wenselijk, zoals de nog altijd bestaande achterstanden van allochtone Deventenaren en het feit dat een hardere toonzetting in het denken over allochtonen ook in Deventer merkbaar is. Ook is er meer behoefte aan samenhang tussen afzonderlijke projecten en aan bundeling van expertise op het terrein van integratie. Daarnaast speelt ook de discussie met betrekking tot de functie van allochtone zelforganisaties en hieraan gekoppeld de subsidiëring van zelforganisaties door de gemeente een rol (p. 5). Mevrouw **Wolters** (beleidsambtenaar gemeente Deventer) vertelt hier een en ander over tijdens haar gesprek met de Commissie:

«Over het al dan niet subsidiëren van de zelforganisaties zal een standpunt moeten worden ingenomen in de nieuwe nota over het integratiebeleid. Ik ben daar heel benieuwd naar. Ik denk dat een tijdpad zal worden aangegeven voor het fatsoenlijk afbouwen van de gemeentelijke subsidierelatie met deze organisaties.

(...) Als mensen een eigen organisatie willen hebben, zijn zij daar ook zelf verantwoordelijk voor. Wij moeten niet zorgen voor mensen maar ervoor zorgen dat mensen instrumenten hebben waarmee zij zelf uit de voeten kunnen en waarmee zij datgene kunnen bereiken wat zij willen bereiken. Het aspect van de eigen verantwoordelijkheid is nog nooit zo sterk naar voren gekomen als nu het geval is. Dit verschijnsel zie je in het hele minderheden integratiebeleid in Nederland.»

De **Commissie**: *«Maar hoe wordt een en ander nu in beleid vertaald? Wat verandert er in Deventer?»*

Mevrouw **Wolters**: *«Ik hoop dat dit consequenties heeft voor de zelforganisaties. De volgende maand wordt duidelijk wat daarover wordt besloten. Verder zit dit element in het inburgeringsbeleid, hetgeen betekent dat er kan worden gesanctioneerd. Je kunt van mensen eisen dat ze een contract sluiten en dat ze hun verplichtingen tot het einde van het traject nakomen. Daar zit die eigen verantwoordelijkheid in. Verder constateer ik dat ook in het kader van de wijkaanpak eigen verantwoordelijkheid bij burgers wordt neergelegd. Het is niet alleen de overheid die voor de wijk en de daarin wonende burgers zorgt.»*

Tot nu toe worden structurele subsidies aan allochtone zelforganisaties op basis van de *Algemene subsidieverordening Deventer* verstrekt. Deze subsidieverordening³⁸ is niet alleen gericht op allochtone zelforganisaties, maar geldt voor meerdere beleidsterreinen zoals kinderopvang, sociaal-culturele activiteiten in algemene zin en ouderen. Ook worden minderheden genoemd als beleidsterrein en op deze grond kunnen allochtone zelforganisaties gesubsidieerd worden op basis van deze algemene subsidieverordening. Om subsidie te ontvangen moeten de organisaties voor een bepaalde datum een werkplan en een begroting indienen en op

³⁸ Informatie over de huidige subsidieverordening en de intentie van de gemeente met betrekking tot subsidiëring van allochtone zelforganisaties is gebaseerd op een tweetal telefonische gesprekken met verschillende beleidsambtenaren van de gemeente Deventer.

basis daarvan worden de subsidies toegekend. Incidentele of project-subsidies worden toegekend op basis van verschillende subsidiabele projectomschrijvingen. De recente conceptnota is mede naar aanleiding van de discussie rond de functie en subsidiëring van zelforganisaties geformuleerd. De discussie speelt zich af rond de vraag of allochtone zelforganisaties een brug vormen tussen de gemeente en de achterban of dat zij meer «in zichzelf gerichte clubjes» vormen. De gemeente Deventer wil de dialoog aangaan over de toekomstige subsidiëring van allochtone zelforganisaties. Zij heeft daarbij het voornemen om voornamelijk activiteiten te gaan subsidiëren die gekoppeld zijn aan de integratiedoelstellingen van de gemeente Deventer. De vraag blijft dan nog wel openstaan wat integratiebevorderende activiteiten dan inhouden. Ook in het gesprek met de heer **Knol** (voormalig wethouder Deventer) komt het dilemma over ondersteuning van zelforganisaties tot uiting:

«Dergelijke zelforganisaties spelen een belangrijke rol in de samenleving in Deventer. Wij hebben veel energie gestoken in het bevorderen en erkennen van deze organisaties. Tegelijkertijd spelen ze een beperkte rol in het geheel van de integratie, soms zelfs een contraproductieve rol.

(...) Wat er goed aan is, is dat groeperingen een stem hebben, een stem tegenover andere organisaties, tegenover de overheid enz. Dat groepen op deze manier een gezicht krijgen, is essentieel. Vooral mensen in achterstandssituaties dreigen anoniem te worden, en dat is het slechtste wat je in een samenleving kunt hebben. Dus is het goed dat er zelforganisaties zijn en dus heeft de gemeente Deventer het initiatief genomen om deze organisaties te stimuleren en te steunen. In veel, te veel gevallen is de zelforganisatie de veilige plek waar mensen zich terugtrekken en waar dus in feite niet aan integratie wordt meegewerkt. Het resultaat is dan dat mensen juist niet naar buiten komen maar die veilige plek blijven koesteren.»

Rotterdam

Mede omdat een relatief groot deel van de immigranten zich in de grote steden vestigt, zo stelt de gemeente Rotterdam in een notitie over subsidieverlening aan zelforganisaties³⁹, wordt een substantieel bedrag aan subsidies besteed aan de instandhouding van categorale voorzieningen en zelforganisaties van immigranten. Deze organisaties oriënteren zich deels op achterstandsbestrijding, maar de gemeente Rotterdam constateert dat meer en meer besturen en kaders van deze categorale voorzieningen tot het bewustzijn gekomen zijn dat zij als zodanig een emancipatoire functie hebben. Deze organisaties vormen volgens de gemeente een middel om op positieve wijze de culturele eigenheid te presenteren binnen de brede variëteit van de Rotterdamse samenleving. Vanaf 1997 is in Rotterdam een traject gestart naar budgetfinanciering, wat naast een wijziging in subsidietechniek ook een discussie over de geachte kerntaken op gang heeft gebracht. De gesubsidieerde instellingen is gevraagd om de participatie te bevorderen, het signaleren van tekortkomingen en het zichtbaar maken van potenties. Het blijkt dat de instellingen vaak in kwaliteit te kort schieten, onder andere vanwege de kleine omvang, het gebrek aan personeel, bestuurlijk en vrijwillig kader. De ingediende knelpunten hebben als kern kwaliteitsontwikkeling en professionalisering, wat sindsdien ook wordt ondersteund. De heer **Van der Tak** (wethouder gemeente Rotterdam) beaamt dat subsidies niet meer op voorhand verstrekt worden:

«Subsidies worden niet op voorhand verstrekt maar op basis van prestaties. Het zijn met andere woorden voorschotten geworden die later op basis van prestaties worden

³⁹ Notitie Subsidieverlening maatschappelijke dienstverlening minderheden, gemeente Rotterdam.

verrekenend. Soms worden er zelfs bonussen gegeven. Die overeenkomsten laten dus heel duidelijk alle rechten maar ook alle verplichtingen zien.»

De heer **Tuijnman** (beleidsambtenaar gemeente Rotterdam) geeft een iets genuanceerder beeld over deze bovengenoemde budgetfinanciering:

«Er gaat vele malen meer subsidie naar autochtone organisaties dan naar buitenlandse organisaties. Wij hebben ambtelijk wel eens voorstellen aan het College van Burge-meester en Wethouders gedaan om de zittende organisaties wat meer verantwoording te laten afleggen, door aan te geven welke personen zij bereiken en of zij al dan niet vraaggericht te werk gaan. Dat lukt echter nog niet.»

Bij de vorming van het deelgemeentenbestel in Rotterdam is de subsidie-bevoegdheid inclusief de middelen op het gebied van uitvoerend welzijn overgegaan naar de deelgemeenten. Maatschappelijk werk, club- en buurthuiswerk, ouderenwerk en opbouwwerk. Hieronder vallen ook voorzieningen voor allochtonen. De deelgemeenten in Rotterdam gaan verschillend om met subsidiëring van zelforganisaties. Sommige deelgemeenten hebben een directe subsidierelatie, andere deelgemeenten hebben deze taak uitbesteed aan deelgemeentelijke welzijnsinstellingen, weer andere bieden geen subsidie, maar beperken zich tot het aanbieden van faciliteiten binnen het regulieren welzijnswerk. Ook hier voert het te ver om op deze verschillen per deelgemeente in te gaan. De heer **Meijer** geeft ook aan dat de subsidievoorwaarden door de overheveling naar de deelgemeenten niet eenduidig zijn:

«Dat is verschillend, omdat de besturen van de verschillende deelgemeenten – het spijt mij dat ik het nu iets ingewikkelder moet maken, maar zo is de realiteit – daar heel verschillende opstellingen in hadden. Als je de deelgemeenten neemt waar vooral de oude wijken in liggen, dan zie je dat men daar in het algemeen wel vond dat er een actieve relatie moest zijn met zelforganisaties, dat er subsidie voor moest zijn en dat er ook specifieke arrangementen mochten worden ingericht; over dat laatste wil ik nog wel iets zeggen omdat dit mijns inziens een belangrijke uitvinding is. Er waren echter ook deelgemeenten die zeiden: wij hebben gewoon een algemeen achterstandsbeleid en wij zijn wat dat betreft kleurenblind.»

Bij deze herpositionering in het kader van het deelgemeentenbestel zijn een aantal stedelijk werkende instellingen centraal gepositioneerd gebleven en ondergebracht bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze stedelijke organisaties door de gemeente Rotterdam centraal gefinancierd. De gemeente Rotterdam verwacht daarnaast dat de verschillende gemeentelijke diensten en bedrijven elk op hun eigen werkterrein er voor zorgen dat hun aanbod ook toegankelijk is voor allochtonen en waar dit niet het geval is, specifieke maatregelen daartoe te nemen.

Tilburg

In de gemeente Tilburg is in het najaar van 2001 de kadernota *Kleurrijk Tilburg* vastgesteld. Deze kadernota concentreert zich op de thema's integratie en leefbaarheid. In het programma *Kleurrijk Tilburg* naar aanleiding van de kadernota wordt gesteld dat actieve betrokkenheid van allochtonen voor de realisatie van de doelen van de deelprogramma's van de kadernota noodzakelijk zijn. Volgens de gemeente Tilburg kunnen zelforganisaties hieraan op verschillende manieren bijdragen: door activiteiten die bijdragen aan identiteitsontwikkeling en bewustwording,

maar vooral ook door hun brugfunctie tussen migrantengroepen en de omringende samenleving. De functie en de rollen van zelforganisaties in Tilburg zijn vastgelegd in de nota *Herpositionering zelforganisaties*, die eind 2001 door het college van B & W is vastgesteld. Over de jaren tachtig stelt de heer **Timmermans** (voormalig wethouder Tilburg) het volgende:

«Wij hebben niet gesproken over de zelforganisaties, die wij belangrijk vonden in de jaren tachtig. Misschien functioneerden zij soms goed, maar ik denk dat zij een hinderpaal vormden. Zij hebben de scheiding groter gemaakt in plaats van kleiner.»

De **Commissie**: *«Dat realiseerde het gemeentebestuur zich op dat moment niet?»*

De heer **Timmermans**: *«Nee, integendeel. Alle fracties zeiden expliciet dat de zelforganisaties ondersteund moesten worden. Ik kan mij herinneren dat Lubbers ooit gesproken heeft over emancipatie in eigen kring. Ik denk dat dit onverstandig is geweest in die tijd.»*

In de nota *Herpositionering zelforganisaties (2001)* worden kerntaken van zelforganisaties geformuleerd: voorlichting, ontmoeting en sociaal-culturele activiteiten, belangenbehartiging, signalering van ontwikkelingen binnen de eigen doelgroep en de ontwikkeling van projecten. Het formuleren van deze kerndoelen betekent een kleine koerswijziging van het beleid ten aanzien van zelforganisaties. De zelforganisaties zullen worden aangesproken op hun expertisen, maar taken als eerstelijns hulpverlening en maatschappelijk werk vallen dan buiten het takenpakket. In samenspraak met de zelforganisaties wordt gewerkt aan het vergroten van de toegankelijkheid van algemene voorzieningen. Dit wordt gedaan aan de hand van het instrument van de gemeente om interculturaliseringsdoelstellingen te formuleren in subsidiecontracten.⁴⁰ De zelforganisaties krijgen een basisbudget, bestaande uit agogische ondersteuning en subsidie en ontvangen voorts subsidie voor huisvestings-, organisatie- en activiteitenkosten. Bij het beheer van accommodaties voor de zelforganisaties wordt gestreefd naar medegebruik van accommodaties bij bestaande (algemene) organisaties. Jaarlijks krijgen organisaties die als aanspreekpunt dienen voor de vijf grootste etnische groepen in de stad (Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen en Molukkers) subsidie om hieraan invulling te geven. Omdat er nog geen vergelijkbare stedelijke Somalische vereniging bestaat, wordt uit dit subsidiebudget ook het Steunpunt Somaliërs bekostigd. Dit steunpunt vervult sinds het najaar van 2002 een rol van laagdrempelige vraagbaak en bemiddelaar voor de Somalische gemeenschap.⁴¹ Voor het jaar 2003 heeft de gemeente subsidiecontracten met vijf grote allochtone zelforganisaties. De kleine zelforganisaties kunnen jaarlijks een verzoek indienen om in aanmerking te komen voor een waarderingssubsidie. Hiervoor moeten zij voldoen aan de volgende criteria: een jaar ingeschreven staan bij de KvK, een overzicht van geplande activiteiten indienen en een overzicht geven van het aantal (Tilburgse) leden.⁴²

Over de (toekomstige) rol van zelforganisaties zegt de heer **Mevis** (wethouder gemeente Tilburg):

«Ik denk dat zelforganisaties op zich een doel kunnen dienen voor de mensen die daar komen, maar je moet er niet het beleid aan ophangen. Ik denk dat het gemiddelde bereik van een Marokkaanse stichting zo'n 300 tot 500 mensen is. Als zodanig is het geen bezwaar dat Marokkanen in een centrum komen waar zij zich thuis voelen en met elkaar kunnen kaarten of theedrinken of wat dan ook. Je moet echter niet de illusie hebben dat je via die organisaties een hele grote slag kunt slaan in de integratie. Ons staat voor ogen dat de zelforganisaties een vereniging worden vergelijkbaar met bijvoorbeeld de scouting of een voetbalvereniging, voor mensen die het prettig vinden

⁴⁰ Gemeente Tilburg, *positionering allochtone zelforganisaties*.

⁴¹ Gemeente Tilburg, *programma Kleurrijk Tilburg*.

⁴² Nota mandaatbesluit, 8 december 2003, gemeente Tilburg.

om elkaar op die manier te ontmoeten. De speerpunten van het beleid moeten echter op een andere manier worden uitgezet en niet exclusief via de lijn van de zelforganisaties. Als je die organisaties hebt, kun je ze natuurlijk wel gebruiken om delen van het beleid uit te zetten of om bijvoorbeeld een arbeidsmarkt te organiseren. Zo is er onlangs in de binnenstad een groot diner georganiseerd voor de Turkse gemeenschap en de bewoners van de binnenstad. Je hebt daarvoor dan wel de aanspreekpunten.

Ik vind dus dat de zelforganisaties geen centrale plaats moeten krijgen, maar het is wel prettig om af en toe met enkele voormannen uit zo'n gemeenschap de dialoog aan te gaan, omdat zij dingen kunnen signaleren die in die gemeenschap spelen. Ik zou graag zien dat de organisaties die rol behouden.»

Uit onderzoek van Van Heelsum (geciteerd door Verwey-Jonker Instituut)⁴³ blijkt dat accommodaties (en de subsidiëring daarvan) een belangrijke rol spelen in het voortbestaan en de mogelijkheden voor de organisaties. Als knelpunt bij het organiseren van activiteiten wordt dan ook «het vinden van ruimte en financiën» genoemd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de voornaamste bron van subsidiëring en financiering de gemeente blijkt te zijn. Een probleem in de subsidieregelingen van verschillende gemeenten is dat de meeste regelingen redelijk vaag zijn over wat er precies van vrijwilligersorganisaties (daaronder vallen vaak organisaties van en voor minderheden) wordt verwacht. Om deze reden is onduidelijk hoe de prestaties van deze organisaties kunnen worden beoordeeld (Kloosterboer, 2003).

Veel gemeenten stellen vaak, al dan niet in concrete vorm in hun subsidie-regelingen, de eis dat organisaties van en voor minderheden een bijdrage moeten leveren aan de integratie en participatie van hun achterban. Dit neemt echter niet weg dat voor de achterban het «bestaansrecht van met name de zelforganisaties voor een belangrijk deel ligt bij de ontmoetings-functie in de eigen taal» (Brink, Tromp en Odé, 2003, p. 37).

De gemeentelijke eis dat men een bijdrage dient te leveren aan integratie staat daarmee soms op gespannen voet met de behoefte van de achterban aan recreatie in vertrouwde sfeer. Organisaties beschouwen de nadruk op integratie als iets wat in het verlengde ligt van hun eigen doelstellingen en belangen. Zij organiseren om die reden geen nieuwe of andere activiteiten door de invoering van dit criterium. Over het algemeen hebben onderzoekers de indruk dat de meeste organisaties doorgaan met het werk waarvoor zij opgericht zijn, zonder zich te veel aan te passen aan de wensen van een subsidieverschaffer (Van Heelsum, 2003 geciteerd door Verwey-Jonker Instituut).⁴⁴ Daarbij zijn de integratie- en participatie-bevorderende eisen als zodanig te breed geformuleerd.

Over de subsidiëring van organisaties van en voor minderheden is veel te zeggen, blijkt uit de gesprekken met de Commissie:

De heer **Tonca** (voorzitter IOT):

«Een aantal (zelforganisaties) kregen tot voor kort subsidie, maar de subsidies voor zelforganisaties zijn allang afgebouwd. Heel veel organisaties draaien op donaties, giften, contributies van leden of projectsubsidies van gemeenten, als zij projecten draaien.»

De heer **Rabbae** antwoordt het volgende op de vraag of het de taak is van de overheid om organisaties van en voor minderheden te ondersteunen:

«Ja, dat vind ik wel, zeker gelet op de sociaal-economische positie van de meerderheid van allochtonen. Als iedereen werkt en een prachtige baan heeft, kan men zelf wel een aantal activiteiten financieren. Als de mensen echter moeite hebben om het hoofd boven water te houden en te overleven in de samenleving, mag de overheid blij zijn als er

⁴³ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

⁴⁴ Idem.

De heer **Sini** deelt de mening van de heer **Rabbae** over de noodzaak om organisaties van en voor minderheden te subsidiëren:

«De ideale situatie zou zijn dat alle minderheidsgroepen zulke organisaties zelf zouden kunnen bekostigen. Dat is echter niet het geval, althans, nog niet. Grote groepen allochtonen behoren tot de laagstbetaalden in de samenleving. Zij zijn dus niet in staat om dergelijke organisaties te bekostigen. Organisaties die daadwerkelijk werken aan integratie van hun achterban dienen geholpen te worden, vooral door de lokale overheden.»

9.6 De rol van organisaties van en voor minderheden in het kader van integratie

Vanaf de jaren zestig zijn diverse organisaties van en voor minderheden ontstaan en hebben ontwikkelingen binnen deze organisaties plaatsgevonden. In deze paragraaf wordt de rol van deze organisaties in het kader van de integratie besproken. Omdat er veel verschillende organisaties van en voor minderheden bestaan, wordt eerst een indeling gegeven om de rol van al deze organisaties exacter te kunnen omschrijven. De volgende soorten organisaties worden onderscheiden: zelforganisaties, belangenorganisaties en expertisecentra en/of -organisaties.⁴⁵ Bij de eerste categorie, *zelforganisaties*, kan gedacht worden aan organisaties van (meestal) vrijwilligers van eigen etnische of nationale afkomst, die met name gericht zijn op de eigen kring: bijvoorbeeld de Surinaamse studentenvereniging, de Turkse voetbalclub of een Marokkaanse moskeevereniging. De tweede categorie, *belangenorganisaties*, bestaat uit organisaties die zich richten op belangenbehartiging van de eigen van de afzonderlijke etnische groepen binnen onze samenleving. Deze organisaties treden vaak in contact met de lokale overheid en/of rijksoverheid. De laatste categorie, *expertisecentra en/of -organisaties*, vormen een heterogene categorie. Zij bestaan niet noodzakelijk alleen maar uit leden van de afzonderlijke etnische groepen. Deze categorie wordt gevormd door eerstelijnsinstellingen. Deze richten zich met name op de concrete ondersteuning van de zelforganisaties in de vorm van cursussen, facilitaire ondersteuning en hulp bij het aanvragen van subsidies. Ten tweede vallen tweedelijnsinstellingen binnen deze categorie. Deze organisaties werken vaak regionaal en richten zich meer op (strategisch) advies dan op de daadwerkelijke ondersteuning van de zelforganisaties. Tot slot vallen landelijke expertisecentra, bijvoorbeeld het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) en het instituut voor multiculturele ontwikkeling FORUM, ook binnen deze categorie. De organisaties binnen de laatstgenoemde categorie bestaan voor het merendeel uit professionals. Overigens geldt dit in bepaalde mate ook voor de belangenorganisaties, zeker als het de landelijke belangenorganisaties betreft.

Verskillende soorten organisaties van en voor minderheden en integratie
Hoe migranten zich in het land van vestiging organiseren, hangt volgens Penninx en Slijper (1999) niet alleen af van de eigen oriëntaties en hulpbronnen, zowel materieel als immaterieel, maar ook van de mogelijkheden en beperkingen die zij tegenkomen in de samenleving waarin zij zich vestigen. Soort en aantal organisaties van migranten zijn afhankelijk van het tijdstip waarop deze migranten in Nederland arriveren. De eerste

⁴⁵ Naar aanleiding van het Verwey-Jonker Instituut en de openbare gesprekken is deze indeling het meest toepasbaar bevonden.

arbeidsmigranten richten voornamelijk organisaties op die erop gericht zijn om een deel van de wereld dat zij hebben verlaten te (her)scheppen, in politiek, cultureel en religieus opzicht. In deze fase hebben de organisaties weinig behoefte om zich buiten de eigen kring te bewegen. Na de gezinshereniging die vanaf 1975 op grote schaal plaatsvindt, worden de organisaties min of meer gedwongen om zich ten dele meer op de samenleving te gaan richten. Langzaam maar zeker wordt een sociale infrastructuur zichtbaar van een migrantengemeenschap, waarbinnen de islam als een belangrijke kern gaat gelden. In de jaren negentig worden de organisaties steeds diverser, vooral door het aantreden van de tweede generatie. Toneel- en sportclubs en muziek-, taal- en literatuurgroepen ontstaan. Daarnaast vinden activiteiten plaats die gericht zijn op het verbeteren van de maatschappelijke positie van groepen, zoals huiswerkclassen, buurtwerk en jongerenopvang. Vooral de jongeren die hier zijn geboren, zijn steeds vaker betrokken bij allerlei initiatieven die zowel een sterke maatschappelijke oriëntatie op de Nederlandse samenleving, als een sterke behoefte aan het ontwikkelen van etnisch-specifieke activiteiten (Penninx en Slijper, 1999) tot uitdrukking brengen.

Niet alleen kenmerken van de migrantengemeenschappen zelf, maar ook het gevoerde minderheden- en integratiebeleid en specifieke historische omstandigheden zijn van invloed geweest op het ontstaan van migrantenorganisaties. Vooral de *Minderhedennota (1983)* creëert een relatief gunstig klimaat voor minderhedenorganisaties. Vanaf het einde van de jaren tachtig zijn het politieke klimaat en het beleid voor eigen organisaties minder gunstig geworden. Behalve met het minderheden- en integratiebeleid biedt de Nederlandse samenleving met een actief maatschappelijke middenveld en met wet- en regelgeving die deels nog stamt uit de periode van de verzuiling mogelijkheden aan migranten om zich op basis van de eigen etnische of religieuze achtergrond te organiseren. De specifieke Nederlandse institutionele structuur heeft een specifieke invloed gehad op de vorming van eigen organisaties. In het aanvullende bronnenonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut wordt een gelijksoortige verklaring gegeven voor allerlei aspecten van organisaties van en voor minderheden. Uit recent onderzoek blijkt volgens het Verwey-Jonker Instituut dat de politieke gelegenheidsstructuur als de dominante verklarende variabele moet worden beschouwd voor verschillende aspecten van organisaties van en voor minderheden. De politieke tegenstellingen in een land, de institutionele structuur, de dominante politieke strategie en de machtsconfiguratie in een land hebben invloed op de organisatievorming en de activiteiten van de organisaties van en voor minderheden (zie voor uitgebreide verklaring, Verwey-Jonker Instituut).⁴⁶

De heer **Van der Zwan** (zelfstandig adviseur en voormalig hoogleraar EUR) vindt dat het in beginsel verstandig is geweest om een etnische infrastructuur op te zetten, maar is daarbij van mening dat de overheid toe is aan herziening van haar subsidiebeleid:

«In de aanvang was dat heel verstandig. Het beleid had te weinig ervaring met de problemen. Er lagen enorme taalbarrières. Er lagen cultuurverschillen die vanaf het begin vrij hoog zijn opgespeeld. Hoe zou het beleid vat kunnen krijgen op de problematiek en in contact met de mensen kunnen komen? Dat je dan een getrapte methode toepast, waarin je probeert via organisaties en woordvoerders om de tafel te komen, lijkt mij een uitgangspunt van democratie. Je verzekert je er daarmee van dat het beleid dat je over hen voert, niet alleen over hen maar ook met hen wordt gevoerd. Hoe er nu ook over gedacht wordt, ik zou niet weten hoe je daar toen enig bezwaar tegen had kunnen maken. Ik vind dat het in Nederland heel goed gedaan is. Ook deze manier van omgaan met minderheden heeft echter een keerzijde. Voor je het weet, ontwikkelen zich professionals

⁴⁶ TK 2003–2004, 28 689, nr. 12, p. 9 e.v. en p. 239 e.v.

die als enige bezigheid hebben het vertegenwoordigen van de minderheden met hun eigen belangen en doelstellingen. Je kunt je dan afvragen hoe representatief zij eigenlijk nog zijn voor degenen die zij vertegenwoordigen.

Daar zijn wij te lang in vast blijven zitten. Het hele principe van etnische achtergrond heeft daardoor veel te veel gewicht gekregen. (...) Ik houd een pleidooi om daar nog eens kritisch naar te kijken. Het organisatieprincipe heeft wortel geschoten, maar de overheid is wellicht toe aan een herziening van haar inzichten, juist ter bescherming van het grote goed dat wij in het maatschappelijk leven etnische achtergrond niet als een principe erkennen waarlangs je je maatschappelijk moet organiseren. Laat staan dat de overheid dat moet financieren.»

De heer **Penninx** geeft aan dat een overlegstructuur zeker nut heeft:

«Ik ben ervan overtuigd dat je geen integratiebeleid kunt voeren zonder dat je de loyaliteit en de legitimiteit van dat beleid bij die groepen zelf goed kunt verantwoorden. Dat kan alleen maar door een overlegstructuur. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat je zomaar een heel circus moet blijven subsidiëren. Daar gaat het niet om; dat is het karikaturale beeld dat ik er vaak van tegenkom.(...) Je kunt er beleid op voeren, maar als je geen hulpbronnen hebt binnen die groepen zelf kunt mobiliseren, leg je een paternaliserend beleid van buitenaf op wat geen legitimatie heeft binnen de groep.»

In sommige openbare gesprekken is een internationale vergelijking aan de orde gekomen van deze zogenoemde etnische infrastructuur die zo typerend is voor Nederland. Ook hier blijken de meningen verdeeld over het functioneren van deze organisaties. Volgens de heer **Koopmans** komt uit internationaal vergelijkend onderzoek de zogenoemde etnische infrastructuur in Nederland niet zo goed uit de verf:

«Ik heb bijvoorbeeld samen met mensen van de Universiteit van Amsterdam onderzoek gedaan naar etnische zelforganisaties in Amsterdam en Berlijn. Wij hebben met name onderzoek gedaan bij Turken, omdat die in beide steden een belangrijke groep vormen. Gebleken is dat er in Amsterdam meer organisaties van Turken zijn dan in Berlijn, per hoofd van de Turkse bevolking ongeveer vijf keer zoveel. Ook bleek dat in al die organisaties in Amsterdam ongeveer twee keer zo weinig mensen participeren als in die weinige organisaties in Berlijn. In Amsterdam is sprake van een heel ander type organisatie, dat niet is gebaseerd op participatie van leden en vrijwilligers, maar dat aan de geldkraan van de overheid hangt.»

De heer **Rabbae** schetst een positiever beeld van Nederland in internationaal vergelijkend perspectief:

«De mensen die bij ons op bezoek kwamen, waren verbaasd als zij de infrastructuur waarover de etnische minderheden in Nederland beschikten, vergelijken met de situatie waarin zij zelf verkeerden. Dat was voor hen een motivering om in het land waarin zij woonden te pleiten voor zo iets. In België ontstonden er ook stichtingen voor buitenlanders, beginnende in Hasselt en daarna in andere steden. België is eigenlijk het enige land waarin dat een beetje lukte, in de andere Europese steden landen was het vallen en opstaan.»

Organisaties van en voor minderheden en sociale cohesie

De diverse organisaties van en voor minderheden vervullen verschillende rollen en functies binnen de Nederlandse maatschappij. Enerzijds treden de zogenoemde representatieve belangenorganisaties in overleg met de overheid, anderzijds vervullen zelforganisaties voornamelijk een sociaal-culturele rol. Daarbuiten vervullen de zogenoemde expertiseorganisaties

een ondersteunende rol voor zowel belangen- als zelforganisaties. De rol van deze organisaties in het kader van integratie van de individuele leden van de achterban wordt vaak betwist, zowel binnen wetenschappelijke kringen als politieke kringen. Vanuit de wetenschappelijke invalshoek wordt vaak gerefereerd aan sociale cohesie. Koenis (2002) geeft in zijn bijdrage aan een bundel die deel uitmaakt van het NWO-project *Sociale cohesie* uitleg over de relatie tussen sociale cohesie en organisaties van en voor minderheden in het kader van integratie. Volgens hem wordt de vraag of organisaties van en voor minderheden gesteund moeten worden door de overheid, afhankelijk gemaakt van de mate waarin zij bijdragen aan sociale cohesie. Vanuit het primaat van de sociale cohesie zijn volgens hem twee opties beschikbaar, afhankelijk van de waardering van wat hij noemt «krachtige zelforganisaties». De ene optie pleit voor erkenning en ondersteuning van deze organisaties vanuit de overtuiging dat alleen sterke interne (groeps)cohesie een bijdrage levert aan externe cohesie van de samenleving als geheel. Wie niet gelooft in dit sterke verband tussen interne en externe cohesie, zal sterke organisaties van en voor minderheden meer als obstakel voor externe cohesie zien en zal in het verlengde pleiten voor aanpassing zonder meer (Koenis, 2002, p. 62). Dit laatste dilemma wordt bijvoorbeeld ook duidelijk uit het beschreven subsidiebeleid van de gemeente Deventer en de keuzen die hier moeten worden gemaakt.

Uit het gesprek met de heer **Pieters** blijkt een concrete illustratie van het geloof in eigen sterke organisatie en instituties en hoe dit kan leiden tot een goede integratie in de ontvangende samenleving:

«Ik vind dat er slechts een groep goed geïntegreerd is in Nederland, namelijk de joden. Wij kunnen daar iets van leren. Zij zijn vertegenwoordigd in alle lagen van ons bestuur, in het bedrijfsleven en in allerlei sociaal-culturele organisaties. Dit is de maatschappelijke component. Aan de andere kant hebben zij hun eigen museum, hun eigen synagoge, hun eigen school en hun eigen ontmoetingsruimten. De Nederlandse samenleving is van mening dat dit gewoon moet worden gefinancierd, want de joden dragen iets bij aan de samenleving. Het zijn goede burgers in onze samenleving. Het zou heel goed zijn als wij daaraan een voorbeeld nemen. De discussie gaat dan niet meer over de vraag of zij gefinancierd moeten worden, maar over de vraag hoe wij goede en tevreden burgers krijgen die heel productief kunnen zijn in onze samenleving.»

In het gesprek met de heer **Penninx** blijkt duidelijk dat de meningen verschillen over de rol van organisaties van en voor minderheden in het kader van sociale cohesie of in het kader van integratie:

«Ik weet dat er een geweldige maatschappelijke discussie is over organisaties van immigranten als bastion of bindmiddel. Daar draait eigenlijk alles om. Staat het met de rug naar ons toe of kan het juist die bemiddelingsfunctie hebben? Daar is geen absoluut antwoord op.»

Alhoewel de heer **Penninx** toegeeft dat er op de vraag naar «bastion of bindmiddel» geen absoluut antwoord te geven is, heeft hij daar zelf wel een mening over:

«Onder bepaalde omstandigheden, met name naarmate wij het meer negeren, zal het eerder een bastionfunctie krijgen. Onder andere omstandigheden, naarmate wij meer in ons beleid willen betrekken en wij willen onderhandelen over datgene wat ons gezamenlijk als einddoel voor ogen staat, blijkt dat het bindmiddel heel sterk kan werken.»

Effectiviteit en representativiteit van organisaties van en voor minderheden

Recent onderzoek naar de participatie en integratieactiviteiten van stedelijke zelforganisaties in Amsterdam wijst uit dat alle onderzochte situaties in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan integratie, maar nauwelijks lijken bij te dragen aan de participatie van de achterban in de bredere samenleving. In dit onderzoek is het integratie- en participatieproces geoperationaliseerd in een drietal min of meer te toetsen onderdelen:

- het overbrengen van kennis van de «sociale kaart» van Amsterdam, in casu van relevante diensten en voorzieningen van de Amsterdamse samenleving;
- het vermeerderen van kennis van de Nederlandse taal door het aanbieden van en doorverwijzen naar taalcursussen of het stimuleren van onderling contact in de Nederlandse taal;
- het bevorderen van contacten met de autochtone bevolking (Brink, Tromp en Odé, 2003, p. 3).

Hierbij veronderstellen de onderzoekers dat participatie aan en binnen de Nederlandse samenleving het gevolg is van integratie. De onderzoekers constateren dat alle onderzochte organisaties in meer of mindere mate de kennis van de sociale kaart van Amsterdam vergroten door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en de begeleiding van de achterban bij individuele hulpvragen. De kennis van het Nederlands wordt bevorderd door het zelf organiseren van taallessen of het doorverwijzen naar andere instellingen. De helft van de organisaties organiseert bijvoorbeeld op wekelijkse basis taallessen. Maar op het informele niveau is nauwelijks sprake van het bevorderen van de Nederlandse taal; de voertaal bij de organisaties is de taal van het herkomstland. Verder worden er nauwelijks specifieke activiteiten georganiseerd die gericht zijn op het vergroten van de contacten met de autochtone bevolking; wel staan diverse activiteiten open voor zowel allochtonen als autochtonen. De zelforganisaties onderscheiden ook nog andere activiteiten die een bijdrage leveren aan de integratie en participatie van de achterban. Het gaat hierbij vooral om studiedagen, computer- en andere cursussen, sport- en vrouwenactiviteiten. Een bijdrage aan de participatie in de bredere Nederlandse samenleving lijken zelforganisaties nauwelijks te leveren. De achterban komt vooral naar (activiteiten van) de zelforganisatie om landgenoten te ontmoeten in een vertrouwde omgeving, waar de taal van het herkomstland gesproken wordt. Het organiseren van voorlichtings- en scholingsactiviteiten geeft een meerwaarde, maar lijkt niet noodzakelijk voor het bereiken van de achterban. De onderzoekers concluderen dat zo gezien de invloed van zelforganisaties op de integratie van de achterban enigszins ambivalent is. De organisaties bieden de achterban instrumenten voor verdere integratie in de Nederlandse samenleving. Daarvan wordt zeker gebruik gemaakt, maar de sociale functie die zelforganisaties bieden, staat voor de achterban voorop (Brink, Tromp en Odé, 2003, p. 37–38).

Tijdens de gesprekken met de Commissie is de effectiviteit van zowel belangenorganisaties als zelforganisaties meerdere malen ter sprake gekomen. De meningen zijn verdeeld over de effectiviteit van deze organisaties.

De heer **Tonca** vertelt over zijn ervaringen:

«In al die jaren dat ik erbij betrokken ben geweest en de overleggen bij het LOM heb meegemaakt (...), heb ik gezien dat de beleidsbeïnvloeding helemaal aan het eind van het traject was. In het overleg met de minister over besluitvorming over beleid was het heel moeilijk dat wij aan het eind van het traject zaten. De stukken lagen al in de Kamer en dan

konden wij ons verhaal duidelijk proberen te maken en wat draagvlak voor het beleid te krijgen. Echt sturen en beleidsbeïnvloeding was in die vorm niet echt mogelijk. Als je helemaal aan het eind van het traject zit, kun je eigenlijk weinig veranderen in de beleidscyclus.

(...) Het andere verhaal van belangenvertegenwoordiger van de gemeenschap heeft veel meer effect gehad, met name als er een crisis was. Wij hebben verschillende crisissituaties gehad, zoals de Rushdie-affaire, 11 september, El Moumni, de oorlog in Irak, maar er waren ook goede punten, zoals bij de aardbeving in Turkije. Dat was een hele slechte gebeurtenis, maar daarbij had de overheid een gesprekspartner die rechtstreeks met de achterban kon communiceren om ervoor te zorgen dat bepaalde spanningen gekanaliseerd en wellicht getemperd zouden kunnen worden. Daarbij hebben wij heel goed samengewerkt met de overheid.»

De heer **Pieters** stelt dat de concrete invloed die bijvoorbeeld inspraakorganen hebben, afhankelijk is van de desbetreffende bewindspersoon:

«Dit (concrete invloed, red.) is afhankelijk van de minister. Minister Dales bijvoorbeeld nam de adviezen van de LOM-partners gewoon over in haar stukken en die gingen ook zo naar de Kamer. Minister Dijkstal wilde heel graag communiceren. Hij was constant bezig om in gesprek te blijven en je werd al heel vroeg bij het beleidstraject betrokken. Minister Van Boxtel wilde altijd een draagvlak hebben. Het is dus heel afhankelijk van de persoon. De een vertaalt je advies onmiddellijk in een nota, een ander in de voorronde terwijl eigenlijk niemand weet dat die gesprekken hebben plaatsgevonden en weer een ander kiest voor draagvlak en wil dat het naar buiten wordt uitgedragen, dat er kansen worden gepakt in plaats van allerlei nota's uitgebracht.»

Ook de heer **Meijer** geeft een genuanceerd beeld over de effectiviteit van organisaties van en voor minderheden, op de vraag van de Commissie of deze organisaties effectief zijn voor de integratie:

«Ja, natuurlijk, maar zo beschouwen zij zichzelf ook. Zij schreven het soms pro forma op, want het was een subsidietitel om te doen aan emancipatie en integratie. Dat is snel opgeschreven en feitelijk was het ook wel zo, maar ik kan niet zonder meer zeggen dat elke zelforganisatie, als je hen onder de loep legt, feitelijk ook die werking heeft.»

Uit het gesprek met de heer **Sini** blijkt dat niet zozeer de adviserende rol van doorslaggevende betekenis is, als wel een spreekbuis- of kanaliserende functie met name in tijden van crises:

«Van allerlei organisaties, zoals de FNV, de Raad van Kerken, het Centraal Joods Overleg, COC en het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI), hoor ik dat wij inderdaad een toegevoegde waarde hebben en dat wij in ieder geval proberen bruggen te slaan tussen alle bevolkingsgroepen. Als het even spannend wordt in de samenleving, treden wij als katalysator en stabilisator op. Wij geven dan aan waar voor moslims de grenzen zijn. Bovendien proberen wij de Nederlandse samenleving te overtuigen van de ernst en omvang van de problematiek. Wij proberen bijvoorbeeld aan te geven dat terrorisme een onderdeel is van de islam en de islamitische samenleving, maar dat niet alle moslims op één hoop moeten worden gegooid. Op die manier trachten wij eraan bij te dragen dat een zekere rust terugkeert in de samenleving. Wij verrichten echter vooral inspanningen om mensen dichter bij elkaar te brengen.»

Behalve als overlegpartner en wegens een meer kanaliserende functie kan een organisatie van en voor minderheden op het lokale niveau om nog een andere reden van belang zijn, de heer **Tuijman**:

«Verder zijn deze organisaties naar mijn idee van belang omdat zij populaties structureren die verstrooid in een stad woonachtig zijn. Een samenleving zonder structuur is immers niets. Dat is slechts een verzameling personen. Iedere bevolking heeft behoefte aan sociale structuren en als een overheid organisaties daarmee tijdelijk helpt, is daar naar mijn oordeel niets op tegen.»

Belangenorganisaties hebben vaak een subsidierelatie met de landelijke dan wel de lokale overheid. Daarnaast hebben zij de taak de eigen achterban te representeren en voor de belangen van de achterban op te komen in gesprek met de overheid. Bij deze belangenorganisaties komen twee extra aspecten aan bod. Ten eerste wordt vaak de vraag naar de representativiteit gesteld of de belangenorganisaties en de woordvoerder hiervan wel in voldoende mate de achterban representeren en of de individuele leden van de achterban zich op hun beurt gerepresenteerd voelen door deze belangenorganisaties. Het tweede aspect is de belangenbehartiging en overlegfunctie zelf. Wordt deze belangenbehartiging goed uitgeoefend, worden deze belangenorganisaties in een vroegtijdig proces betrokken bij het beleidvormingsproces of fungeren zij louter als overlegorgaan van de landelijke dan wel lokale overheid?

In veel gesprekken is de zogenoemde etnische infrastructuur aan bod gekomen, waarbij aan de aspecten van zowel pleitbezorging en overleg als representativiteit aandacht is geschonken.

De heer **Bolkestein** heeft een zeer duidelijke mening over de representativiteit van de vele (belangen)organisaties van en voor minderheden:

«Dit thema (verzuijing versus individuele benadering, red.) is verder weer verbonden met het onderwerp van de zogenaamde zaakwaarnemers: instellingen die pretenderen op te komen voor de belangen van minderheden. Ik ben daar altijd sceptisch over geweest. In de eerste plaats omdat zij een soort schild vormen tussen de overheid en de groepen zelf. In de tweede plaats omdat veel van die zaakwaarnemers belang hebben bij het voortbestaan van de problemen. Zij ontlenen namelijk hun bestaansrecht aan die problemen. Ik vind dat de centrale overheid buitengewoon kritisch moet zijn ten aanzien van allerlei organisaties die zich opwerpen als zaakwaarnemers voor minderheden. Door onze traditie van verzuijing is er in Nederland een deken ontstaan die het minderhedenbeleid verzacht en bedekt. Ik vind dat nog steeds een ongunstige ontwikkeling, voorzover die organisaties nog steeds bestaan.»

De opmerkingen van de heer Koopmans zijn in lijn met die van de heer Bolkestein over de representativiteit. De heer **Koopmans** geeft hierbij de invloed van de (rijks)overheid aan:

«Veel zogenaamde allochtone zelforganisaties zijn door de overheid in het leven geroepen of door een kleine etnische elite die zich de spreekbuis van migranten noemt. Het zijn geen levende zelforganisaties die daadwerkelijk participatiekanalen zijn voor de gewone migrant in de straat. In die zin heeft het Nederlandse subsidiebeleid in mijn ogen de echte organisaties zelfs ondergraven. Door de organisaties zo afhankelijk van de overheid te houden, was het voor hen niet nodig om hun achterban daadwerkelijk te mobiliseren.»

Uit een gesprek in Rotterdam blijkt dat op het lokale niveau de representativiteit van de organisaties van en voor minderheden in de gaten gehouden wordt. De heer **Tuijnman** antwoordt op de vraag hoe de representativiteit van deze organisaties wordt beoordeeld en geeft daarbij aan hoe men er bij de gemeente Rotterdam op inhaakt:

«Die (de representativiteit, red.) is uiterst verschillend. Het is belangrijk daarvoor altijd op te passen. Je moet zegsliden van zelforganisaties in een gesprek nooit een monopoliepositie geven, want wellicht zijn er andere clubs die anders denken. De representativiteit is een zaak die wij altijd in de gaten moeten houden en na een paar jaar komen wij er wel achter of men namens zichzelf of een groep spreekt en of er is teruggekoppeld. Hetzelfde geldt voor de bewonersorganisaties in Rotterdam op het moment dat de stadsvernieuwing aan de orde was. Zij zeiden ook vaak dat zij namens de bevolking spraken, maar ik heb daarbij nu en dan behoorlijk wat vraagtekens geplaatst en dat bleek niet onterecht. Ongeacht de bevolkingsgroep, moet je dus altijd op dit soort zaken letten.»

Ook binnen de verschillende minderheidsgroepen voelt niet iedereen zich vertegenwoordigd door de diverse organisaties van en voor minderheden. Iets hiervan blijkt uit het gesprek met de heer **Larouz** (voorzitter Stichting TANS):

De Commissie: «U had het zojuist al even over de contacten met de overheid. In Nederland bestaan al heel lang zogenaamde zelforganisaties, die worden gesubsidieerd. U hebt zelf een organisatie opgericht. Voelt u zich vertegenwoordigd door die zelforganisaties?»

De heer Larouz: «Nee.»

De Commissie: «Dat is een duidelijk antwoord. Wat mist u bij de zelforganisaties?»

De heer Larouz: «Zoals ik aan het begin heb gezegd, mis ik gewoon een vernieuwende aanpak, een andere benadering. Wij benaderen de doelgroep niet vanuit een probleemgeval, maar meer vanuit de eigen kracht.»

Later in hetzelfde gesprek blijkt dat zelforganisaties wel degelijk een rol hebben gespeeld, maar dat jongere generaties Nederlanders van buitenlandse afkomst een andere aanpak kunnen voorstaan:

De Commissie: «Vindt u dat zij een rol hebben gespeeld in de integratie in Nederland?»

De heer Larouz: «Absoluut.»

De Commissie: «Zonder u te vertegenwoordigen?»

De heer Larouz: «Zij hebben mij misschien vertegenwoordigd, maar ik ben het gewoon niet eens met een bepaalde aanpak. Ik wil dus mijzelf en een bepaalde achterban vertegenwoordigen. Ik wil ook een groep vertegenwoordigen waarvan de stem niet gehoord wordt. Dat is het verschil. Ik wil bijvoorbeeld niet dat een moskee of een vrouwenorganisatie mij vertegenwoordigt. Ik wil gewoon mezelf vertegenwoordigen en ik heb meer te zeggen dan die zelforganisaties.»

Ook de inspraakorganen zelf bemerken de kritiek op hun representativiteit. De heer **Tonca** merkt hierover op:

«De vraag wordt voortdurend gesteld of wij wel de man op straat vertegenwoordigen. Er zijn verschillende onderzoeken naar gedaan. Wij hebben koepels van politiek georiënteerde organisaties, zoals de Turkse arbeidersverenigingen die landelijk zijn georganiseerd in een federatie, en moskeeorganisaties. Als je dat palet ziet, heb je de denominaties en stromingen binnen de Turken binnen Nederland wel te pakken.»

9.7 Conclusies

- De Commissie constateert dat tot halverwege de jaren zeventig organisaties voor minderheden (de zogenoemde stichtingen) voornamelijk uit autochtone Nederlanders bestaan, waardoor deze organisaties enigszins paternalistisch in hun gedrag zijn geweest ten opzichte van migranten.
- De Commissie is van mening dat met de vervanging van de LAO door het LOM de adviesfunctie van de samenwerkingsverbanden is uitgekleed, waardoor de beleidsbeïnvloeding nauwelijks nog tot stand komt.
- De Commissie constateert dat inspraakorganen op landelijk niveau (het LOM) en belangenorganisaties op lokaal niveau door de overheden als aanspreekpunten van de diverse allochtone groeperingen worden benaderd en dat dit met name geldt in tijden van crises zoals de Rushdie-affaire, 11 september en uitspraken van imam El Moumni.
- De Commissie is van mening dat de representativiteit van in het bijzonder de samenwerkingsverbanden die deel uitmaken van het LOM en van allochtone belangenorganisaties op het lokale niveau vaak niet eenduidig is.
- De organisatorische infrastructuur (zelf- en belangenorganisaties, islamitische organisaties, moskeeën) van allochtone gemeenschappen komt volgens de Commissie overeen met de structuur van het Nederlandse maatschappelijke middenveld en de Nederlandse overlegcultuur, en is mede tot stand gekomen onder invloed van het minderhedenbeleid van begin jaren tachtig.
- De Commissie constateert dat subsidiecriteria voor zelforganisaties met veelomvattende termen als emancipatie, participatie en integratie niet eenduidig en concreet zijn, waardoor onduidelijk is welke activiteiten gesubsidieerd worden.
- De Commissie is van mening dat het causale verband tussen de activiteiten van zelforganisaties en de integratie van de individuele personen van allochtone herkomst moeilijk aantoonbaar is.

HOOFDSTUK 10 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

10.1 Onderzoeksvragen

In de verschillende hoofdstukken van het rapport wordt antwoord gegeven op de door de Kamer geformuleerde onderzoeksvragen en de door de Commissie geformuleerde aanvullende onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn:

- welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?;
- wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen, zoals wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs?;
- is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelvelden zijn invloed heeft gehad?;
- in hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?;
- zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?

Op een aantal andere punten concludeert de Commissie op grond van het bronnenonderzoek dat aanvullend onderzoek nodig is. Zij besluit die punten in de verdere onderzoeksopzet mee te nemen. Het betreft de volgende aanvullende (literatuur)onderzoeken.

- Wat zijn de ontwikkelingen van de afgelopen jaren op het terrein van arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen?
- Hoe functioneren zelforganisaties, welzijnorganisaties en belangenorganisaties (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) en wat is hun rol?; In hoeverre heeft de overheid hierbij een bevorderende of belemmerende rol (gehad)?
- Hoe is de mate en omvang van emancipatie onder de verschillende groepen 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 hoeverre hebben de verschillende beleidsonderdelen op elkaar ingewerkt en in welke mate hebben zij elkaar versterkt?
- Zijn er relevante buitenlandse ervaringen met het onderwijs in relatie tot achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud en verbetering van interetnisch samenleven? Is er sprake (geweest) van een samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid?
- Hoe is de visie van de overheden in de landen van herkomst op het Nederlandse integratiebeleid in relatie tot het eigen beleid, inclusief beleid met betrekking tot nationaliteit (o.a. dubbele nationaliteit) en zelforganisaties? In hoeverre is de rol van overheden in de landen van herkomst van invloed (geweest) op integratie van landgenoten in Nederland?

10.2 Integratiebeleid op hoofdlijnen 1970–2003

Samenvatting

In de verschillende hoofdstukken van het rapport wordt antwoord gegeven op de door de Kamer geformuleerde onderzoeksvragen en de door de Commissie geformuleerde aanvullende onderzoeksvragen.

De jaren zeventig

Het beleid met betrekking tot immigranten is in de jaren zeventig verspreid over verschillende ministeries en is niet eenduidig. Enerzijds is het beleid namelijk gericht op integratie en anderzijds op remigratie. De tijdelijkheidsgedachte staat centraal. Het beleid wordt getypeerd als «categoraal beleid».

In de nota *Buitenlandse werknemers* van 1970 komt naar voren dat Nederland geen immigratieland is. Enige mate van inpassing van buitenlandse werknemers wordt noodzakelijk geacht, maar uitgaande van de tijdelijkheid van het verblijf dient het beleid erop gericht te zijn de groep de kans te geven de eigen identiteit te bewaren. Kort daarna komt de uitdrukking «integratie met behoud van eigen identiteit» in zwang, met het oog op terugkeer.

De memorie van antwoord op de nota *Buitenlandse werknemers* dateert van 1974. Meer nadruk moet worden gelegd op de beheersing van arbeidsmigratie en het bevorderen van de tijdelijkheid van gastarbeid, zo vindt het kabinet. Het is dus tegen de gedachte van gedwongen tijdelijkheid – buitenlandse werknemers die hier eenmaal zijn moeten gelijke rechten krijgen –, maar het wil tegelijkertijd toekomstige immigratie voorkomen.

Van een systematische aanpak van problemen in termen van doelstellingen-instrumenten-resultaten is geen sprake, omdat de officiële doelstellingen (tijdelijkheid) op den duur niet aansluiten bij de realiteit. Pas als men zich begin jaren tachtig op deze nieuwe realiteit heeft ingesteld, kan in beginsel sprake zijn van een effectiever beleid.

Vanaf februari 1979 wordt de minister van Binnenlandse Zaken belast met de coördinatie van het algemene beleid ten aanzien van etnische minderheden en woonwagenbewoners.

De jaren tachtig

Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Etnische minderheden* van 1979 is een belangrijk ijkpunt voor het te voeren minderhedenbeleid in de jaren tachtig. Volgens de raad is het beleid in de jaren '70 te veel welzijnsbeleid geweest en dat gedurende een te lange periode. In het WRR-rapport wordt nadrukkelijk aan de orde gesteld dat het verblijf niet tijdelijk is. Ook de koppeling van identiteitsbehoud met integratie gold indertijd als noodzakelijk om de weg terug naar het land van herkomst open te houden. Die gedachte diende te worden verlaten.

Het gaat erom het beleid te richten op volwaardige deelneming van de minderheden aan de samenleving, met gelijke kansen, rechten en plichten, en zonder discriminatie. Minderheid en meerderheid moeten zich voor elkaars opvattingen openstellen en erkennen dat aanpassing ervan aan beide zijden verlangd wordt.

De kabinetsreactie op het WRR-rapport sluit deels aan op het rapport. De belangrijkste uitgangspunten van de kabinetsreactie zijn: het permanente verblijf van deze etnische minderheden, wederzijdse aanpassing in een multiculturele samenleving met gelijke kansen voor autochtonen en allochtonen zonder gedwongen assimilatie en segregatie en een gelijkwaardige sociale en economische positie.

Alle fracties stemmen in met de strekking van de kabinetsreactie en de gekozen organisatiewijze.

De (Ontwerp-) Minderhedennota's (van 1981 en 1983) bevatten doelstellingen zoals het verminderen van sociale en economische achterstand van

leden van minderheidsgroepen en het scheppen van voorwaarden voor emancipatie van minderheidsgroepen in de samenleving en voor hun deelname eraan. Daarnaast is het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het verbeteren van de rechtspositie een onderwerp. In de (Ontwerp-) Minderhedennota's staat vermeld dat de slogan «integratie met behoud van eigen identiteit» niet langer wordt gehandhaafd, maar in praktijk wordt daarmee weinig gedaan. Het behoud van eigen identiteit (in het belang voor terugkeer) verschuift naar het van belang voor emancipatie in eigen kring, wat bijdraagt aan integratie. Categoriele instellingen zijn nog slechts steunfunctie voor zelforganisaties en voor het reguliere welzijnswerk. Ter versterking van de rechtspositie van etnische minderheden wordt in 1985 het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen voor niet-Nederlanders ingevoerd.

De jaren negentig

In de jaren negentig treedt een verschuiving op van minderhedenbeleid naar integratiebeleid. Het integratiebeleid wordt sterk gericht op het vergroten van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het integratiebeleid is meer dan het minderhedenbeleid gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeren, dan op groepen. Voorts wordt de decentralisatie van het beleid verder vormgegeven. Wederom vormt een WRR-rapport, te weten *Allochtonenbeleid* van 1989, een belangrijk ijkpunt voor het gevoerde beleid in de daaropvolgende jaren. In de adviesaanvraag wordt gesteld dat er weliswaar op een aantal, voornamelijk immateriële punten, in de voorgaande jaren behoorlijke vooruitgang is geboekt, maar dat op de terreinen waaraan in de Minderhedennota het meeste gewicht werd gegeven – wonen, weten en werken – ondanks de geleverde inspanningen te weinig vooruitgang is te constateren. De raad hanteert als uitgangspunt voor het toekomstige overheidsbeleid de verwachting dat de migratie naar Nederland, evenals die naar West-Europa als geheel, voorlopig zal blijven voortduren. Niet alleen de aanwezigheid van immigranten wordt dus als blijvend beschouwd, maar ook de immigratie zelf.

De raad zegt verder voorstander te zijn van positieve actie voor minderheden op de arbeidsmarkt. Hij wil werkgevers verplichten meer evenredigheid in de samenstelling van het personeelsbestand te realiseren. Er treedt een verschuiving op van recht op zorg naar plicht tot zelfverantwoordelijkheid.

Het idee van actief burgerschap komt in deze periode op en wordt zelfs leidend beginsel voor het beleid. Bij «actief burgerschap» ligt de nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid en rechten en plichten.

De hoofddoelstellingen in het kabinetsstandpunt dat is verwoord in de nota *Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt* van 1990 zijn de positieverbetering van minderheden en een snelle inburgering van nieuwkomers. De sleutel voor volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving ligt in onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt.

In de nota *Investeren in integreren* (1994) wordt voorgesteld specifiek beleid te voeren voor groepen die aan het begin van het integratieproces staan: jongeren en nieuwkomers. Daarbij is aandacht voor de zwakke onderwijspositie van jongeren.

Met de Contourennota van 1994 wordt in het kabinetsbeleid het «minderhedenbeleid» voortaan «integratiebeleid» genoemd. Het accent ligt op burgerschap en integratie van leden van minderheidsgroepen in de samenleving, waarbij werk en onderwijs de belangrijkste zijn. Sociale

integratie wordt als wederkerig proces van acceptatie gezien. In 1996 moeten alle gemeenten een sluitend systeem hebben gevormd, opdat alle nieuwkomers, zo mogelijk via één loket, daadwerkelijk deelnemen aan inburgeringsprogramma's.

In 1998 wordt er een minister aangesteld voor het Grotesteden- en Integratiebeleid, minister Van Boxtel. De hoofdlijnen van het beleid worden geformuleerd in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* (1998). De primaire doelstelling van het integratiebeleid is actief burgerschap, dat wil zeggen dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn plaats in de samenleving.

Volgens de nota dient vooral succes te worden geboekt op de terreinen van economische infrastructuur (accent op werk, Nederlandse taal, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, werkloze jongeren en etnisch ondernemerschap), fysieke infrastructuur (herstructurering van oude wijken, het tegengaan van segregatie en criminaliteit) en sociale infrastructuur (voorschoolse situatie, het verhogen van onderwijsresultaten, het bestrijden van schoolverzuim en het handhaven van de leerplicht).

De jaren 2000 tot 2003

De nota *Integratie in het perspectief van immigratie* van 2001 is deels een terugblik op wat Paars II heeft bereikt.

Er wordt gestreefd naar een gestructureerd interbestuurlijk overleg en het sluiten van convenanten tussen Rijk en gemeenten. Daarnaast wordt een tweejarige beeldvormingscampagne gestart, en worden een landelijk Contactorgaan Moslims en de Overheid en een Adviescommissie imamopleidingen ingesteld.

Wat hieraan vooraf is gegaan in de Tweede Kamer is het zogenaamde «Scheffer-debat». Scheffer stelt dat sociaal-cultureel «anderszijn» is gekoppeld aan sociaal-economische achterstand. Het debat in de Kamer wordt gevoerd met de fractievoorzitters. Kort samengevat gaat het debat vooral over sociaal-economische oorzaken van achterstand.

Bij de verkiezingen van 2002 speelt de opkomst van Pim Fortuyn. Mede daardoor wordt integratie één van de centrale thema's.

Het Strategisch akkoord van het kabinet uit 2002 gaat uit van de stelling dat integratie wederzijdse aanpassing veronderstelt, integratie met behoud van pluriformiteit. Er wordt een verplichte inburgering aangeboden voor nieuwkomers en voor uitkeringsafhankelijke oudkomers wordt een inburgeringsverplichting aangekondigd, alsmede een verhoging van de leeftijds- en inkomenseis bij gezinsvorming.

In de rapportage *Integratiebeleid minderheden* van de regering uit 2003 wordt gesteld dat intensivering nodig is op verschillende beleidsterreinen om de afstand tussen autochtonen en allochtonen te overbruggen. Door het beleid moeten allochtone en autochtone burgers worden geprikkeld om de integratie zelf ter hand te nemen. «Gedeeld burgerschap» en «meedoen» zijn daarbij sleutelbegrippen.

Een vernieuwing van het inburgeringstelsel wordt geïntroduceerd (bij wet van 2004). Aan inburgering worden ingrijpende voorwaarden gesteld en er komt een inburgeringsexamen. Voorgesteld wordt om deze vernieuwing uit te voeren met minder financiële middelen.

Conclusies

- De Commissie constateert dat integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is en dat is een prestatie van formaat, zowel van de betreffende allochtone burgers als van de hen ontvangende samenleving.

- De Commissie hanteert de volgende definitie van integratie. Een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer er sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd. Integratie is een tweezijdig proces: enerzijds wordt van nieuwkomers verwacht dat zij bereid zijn te integreren, anderzijds moet de Nederlandse samenleving die integratie mogelijk maken.
Toelichting:
Kennis van de taal dient van dien aard te zijn dat participatie in de samenleving mogelijk is.
De waarden en normen, zoals die in de wet zijn verankerd, worden door een ieder in acht genomen. In het publieke domein dient de wet zonder meer te worden gerespecteerd. In het private domein is er ruimte voor differentiatie en eigen interpretatie, zolang dat niet in strijd is met de wet.
Naast de waarden en normen, die in de wet zijn verankerd, zijn er ook ongeschreven regels die het functioneren in de samenleving makkelijker maken en daarom van belang zijn voor nieuwkomers om zich op te oriënteren.
- De Commissie constateert dat in de jaren zeventig het beleid ten aanzien van gastarbeiders gericht is op tijdelijkheid van verblijf. Tijdelijkheid van de doelstelling in de arbeidscontracten wordt niet geëffectueerd. Er ontbreekt een duidelijke beleidskeus door de overheid tussen het faciliteren van integratie of terugkeer.
- De Commissie constateert dat sinds de jaren zeventig in beleidsnota's herhaaldelijk wordt gesproken over de wenselijkheid van een restrictief immigratiebeleid ten behoeve van succesvolle integratie. In de praktijk neemt het aantal immigranten gestaag toe. Tegelijk is het aantal migranten dat naar het land van herkomst is teruggekeerd beperkt gebleven vanwege het ontbreken van draagvlak voor een gericht terugkeerbeleid.
- De Commissie constateert dat er vanaf begin jaren zeventig signalen komen over de vraagstukken die samenhangen met de veranderende wijksamenstelling. Het overheidsbeleid spreekt in die tijd over het bestrijden van onbekendheid en vooroordelen bij de autochtone bevolking. Het bijbrengen van kennis over en begrip voor de Nederlandse samenleving bij migranten is in de zeventiger en tachtiger jaren overgelaten aan het particulier initiatief en in de negentiger jaren beleidsmatig vormgegeven, namelijk bij de maatschappij-oriëntatielessen van de inburgeringscursussen.
- De coördinatie van het minderhedenbeleid heeft door deze perioden heen een verschillend accent gehad. In de jaren zeventig is het minderhedenbeleid ondergebracht bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, later Volksgezondheid Welzijn en Cultuur en vanaf de jaren tachtig bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. In de praktijk schiet de samenwerking tussen departementen te kort. De Commissie constateert dat de resultaten van de coördinatie wisselend en niet overtuigend zijn.
- In de jaren tachtig wordt een minderhedenbeleid geformuleerd met de volgende doelstellingen: voorwaarden scheppen voor emancipatie en

participatie, het verminderen van sociale en economische achterstand, het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het verbeteren van de rechtspositie. Met de WRR constateert de Commissie dat die doelstellingen in deze periode onvoldoende gerealiseerd zijn. Er is een discrepantie tussen beleid en uitvoering.

- De Commissie constateert dat op de verschillende terreinen (wonen, werken, onderwijs en emancipatie) resultaten zijn geboekt. Oorzakelijke verbanden met algemeen integratiebeleid zijn moeilijk aantoonbaar, met uitzondering van de verbetering van de rechtspositie van allochtonen.
- Hoewel de procentuele vertegenwoordiging van allochtonen op belangrijke terreinen van het maatschappelijk leven als arbeidsmarkt en onderwijs mede verklaard kan worden uit sociaal-economische factoren, constateert de Commissie dat discriminatie in het openbare leven helaas een realiteit is. Zo voelen veel allochtonen zich zelf geïntegreerd maar niet geaccepteerd.

Aanbevelingen

De Commissie beveelt aan:

- Het bestrijden van discriminatie en vooroordelen wordt zowel bij autochtonen als allochtonen actief ter hand genomen. Nederland heeft geen reden voor zelfgenoegzaamheid op dit gebied.
- De voorwaarden voor succesvolle integratie worden vervuld. Hieronder vallen:
 - een zodanige kennis van de taal dat participatie in de samenleving mogelijk is;
 - een ieder neemt de waarden en normen in acht, zoals die in de wet zijn verankerd;
 - in het private domein is er ruimte voor differentiatie en eigen interpretatie binnen de kaders van de wet;
 - ongeschreven regels die het functioneren in de samenleving makkelijker maken, worden onder de aandacht van nieuwkomers gebracht;
 - van nieuwkomers mag worden verwacht dat zij bereid zijn te integreren en de Nederlandse samenleving moet die integratie mogelijk maken.
- Gezien het grote belang van integratie en het matige succes van de departementale coördinatie tot op heden, adviseert de Commissie het kabinet een onderraad integratiebeleid in te stellen en de Tweede Kamer een commissie voor het integratiebeleid in het leven te roepen. Hierbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat vooruitgang op de kernterreinen werken, wonen, onderwijs, emancipatie en kwaliteit van de woonomgeving cruciaal is voor de integratie.

- Integratiebeleid moet gebaseerd zijn op de realistische onderkenning van het continue karakter van internationale migratiestromen¹.
- Om de wederzijdse vrijblijvendheid te doorbreken moet het integratiebeleid bindend en verbindend zijn.

10.3 Inburgering

Samenvatting

Uit beschrijving van de totstandkoming van het huidige inburgeringsbeleid voor nieuwkomers en oudkomers in hoofdstuk 3 blijkt dat al aan het eind van de jaren zeventig door de WRR werd gesignaleerd dat participatie slechts mogelijk is als migranten de Nederlandse taal beheersen en geïnformeerd zijn over de Nederlandse samenleving. De WRR stelde daarom voor om oriëntatiecursussen te geven, aan nieuwe migranten en aan mensen die hier al langer waren gevestigd. Het kabinet introduceert vervolgens het begrip burgerschap, met rechten en plichten, maar het advies om oriëntatiecursussen aan te bieden wordt niet overgenomen.

In 1989 komt de WRR nogmaals met hetzelfde advies en nu geeft het kabinet wel aan dat het de noodzaak van een betere opvang van migranten inziet, maar wel op bescheiden schaal. De middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld, zijn beperkt en van verplichting is het kabinet geen voorstander. De regering is nu wel zo ver om het aantal gemeenten, waar op experimentele basis opvang wordt verzorgd en gefinancierd door het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), uit te breiden. In de ogen van het kabinet is en blijft het echter toch vooral een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De Kamer vraagt vervolgens om structurele opvang in veel meer gemeenten. In 1996 gaat het landelijke inburgeringsbeleid van start, nog alleen voor nieuwkomers en met alleen voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers een sanctiemogelijkheid. Eind 1998 wordt de inburgering wettelijk geregeld. In de wet is een sanctiebeleid opgenomen, dat echter in de praktijk bijna niet wordt toegepast.

Voor de oudkomers bestaan al meer dan vijftien jaar wachtlijsten voor Nederlands als tweede taal (NT2). In 1991 vragen Kamerleden om uitbreiding van de financiële middelen voor basiseducatie en onderwijs om de wachtlijsten weg te werken. Het kabinet zet meer middelen in, maar in 1995 zijn de wachtlijsten nog steeds een knelpunt. In 2000 zijn ze aanleiding om de Taskforce Inburgering in te stellen.

Conclusies

- De Commissie komt tot de conclusie dat de noodzaak van het leren van de Nederlandse taal lange tijd is miskend en dat de regering niet tijdig is ingegaan op de adviezen om invulling te geven aan inburgering (voor nieuwkomers en oudkomers). In de kabinetsformatie van 1994 zijn weliswaar de eerste stappen gezet, maar deze zijn niet voldoende. De Commissie constateert daarmee dat het kabinet en de Tweede Kamer de noodzaak van inburgering hebben onderschat. De Commissie is van mening dat het vinden van een oplossing voor de inburgering voor jonge, laagopgeleide Antillianen urgent is.

¹ Op 19 december werden de beraadslagingen unaniem afgesloten. Op 23 december verzocht het lid Varela om heropening. Op 27 december is de volgende aantekening gemaakt door het lid Varela: «een restrictief immigratiebeleid op het gebied van gezinsvorming is noodzakelijk om de integratie in Nederland te bevorderen».

- Van de acht aanbevelingen die de Taskforce Inburgering eind 2002 aan het kabinet heeft aangeboden, heeft het kabinet slechts één overgenomen (marktwerking voor het taalonderwijs aan nieuwkomers). De Commissie constateert dat onder meer de aanbevelingen met betrekking tot de bundeling van financiële middelen, het verkennen van de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering, visitatie en benchmarking en een kritische analyse van de behoefte aan informatie op rijksniveau, niet door de regering zijn overgenomen.
- Uit diverse evaluaties van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) en de bevindingen van de Taskforce Inburgering, blijkt dat het rendement van de inburgeringscursussen laag is. Er wordt te weinig maatwerk aangeboden en het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk binnen 600 uur één niveau stijgt, is gering. Uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, blijkt dat ook met een andere opzet van het inburgeringsprogramma een groot aantal nieuwkomers niet op het gewenste niveau zal komen. De Commissie merkt hierbij op dat het gewenste niveau per persoon kan verschillen.
- Het huidige kabinet heeft een aantal voorstellen gedaan voor de herziening van de WIN. De Commissie constateert dat deze voorstellen, met name de regierol van gemeenten, maar ook de consequenties van de aankondigde bezuinigingen, nog niet zodanig zijn uitgewerkt dat de praktische toepasbaarheid valt te beoordelen.

Aanbevelingen

De Commissie beveelt aan:

- De WIN wordt aangepast om de geconstateerde knelpunten in de praktijk op te lossen. In de wetgeving wordt ingegaan op de rechten die ontleend kunnen worden aan voltooide inburgering. Daarnaast worden de plichten waaraan de inburgeraar en de overheid/aanbieders hebben te voldoen, helder omschreven. De Commissie pleit voor een realistisch verwachtingspatroon met betrekking tot het te bereiken eindniveau. Bij een effectieve invulling van de inburgeringcursus horen maatschappelijke participatie en duale trajecten.
- De aanbevelingen van de Taskforce Inburgering met betrekking tot financiële middelen, verkenning van de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering, visitatie en benchmarking en een kritische analyse van de informatiebehoefte op rijksniveau worden overgenomen.

10.4 Werk en inkomen

Samenvatting

Samenvattend kan worden gezegd dat de jaren zestig worden gekenmerkt door een periode van economische opbouw en expansie en volledige werkgelegenheid, met een korte inzinking van 1966 tot 1967. Er is veel vraag naar laaggeschoolde arbeid, waarin voor een belangrijk deel wordt voorzien door immigratie.

Voor immigranten is het vinden van werk geen probleem. De meeste migranten komen ook voor werk naar Nederland. Uitzondering daarop zijn Antillianen, die veelal voor studie naar ons land komen, en Molukkers en andere voormalige rijksgenoten, die vanwege politieke omstandigheden of vanwege de bestaande banden met Nederland komen.

In de jaren zeventig wordt de overheid zich steeds meer bewust van de problematiek van gastarbeid. Begin jaren zeventig verschijnt de eerste overheidsnota over gastarbeiders. Ondanks het steeds stringenter wordende beleid zijn er weinig echte beperkingen voor immigratie. Het aantal immigranten blijft stijgen. In 1979 komt de WRR met een rapport waarin wordt gewezen op het feit dat gastarbeiders niet tijdelijk in Nederland zijn en dat het daarom van belang is dat een minderhedenbeleid wordt gevoerd, gericht op het bestrijden van achterstanden, op culturele- of identiteitsproblemen, op problemen bij autochtonen en op discriminatie.

De eerste helft van de jaren tachtig wordt gekenmerkt door massaontslagen en grote werkloosheid en tegelijk een grote instroom van gezinsherenigers. De werkloosheid onder minderheden is drie tot vijf keer zo hoog als onder autochtonen.

Het eerste minderhedenbeleid krijgt vorm en om de werkloosheid terug te dringen komt de overheid met het EMO-plan en met het 1000-banenplan voor Molukkers.

Eind jaren tachtig komt de WRR tot de conclusie dat migranten niet alleen in Nederland blijven, maar ook dat ze blijven komen. Nederland is een immigratieland. De WRR pleit voor invoering van een wet bevordering arbeidskansen en invoering van contract compliance. De regering is voorstander van de wet bevordering arbeidskansen maar ziet weinig in contract compliance.

In de jaren tachtig zijn «op bepaalde terreinen van het minderhedenbeleid, zoals sociale zekerheid en rechtspositie, de doelstellingen van de Minderhedennota gerealiseerd. Op het terrein van verbetering van de maatschappelijke positie – het achterstand- of integratiebeleid dus – was het moeilijker vooruitgang te boeken. Er ontstond een discussie over diagnose en remedie waarin vele individuen en instanties zich mengden, al dan niet op verzoek van de overheid. Een belangrijk geschilpunt was de vraag in hoeverre het overheidsbeleid zich vooral moest richten op de aanbodzijde, of ook op de vraagzijde. Meer specifiek ging het om de vraag in hoeverre een beleid van positieve actie gevolgd moest worden» (Vermeulen en Penninx, 1994, p. 9).

In een terugblik op het beleid in de jaren tachtig schrijft de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) in 1995: «Al deze maatregelen hebben niet kunnen verhinderen dat discriminatie nog steeds voorkomt en dat racistische incidenten de laatste tijd toenemen. De conclusie kan slechts zijn dat de bewuste maatregelen een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde zijn voor het uitbannen van discriminatie» (p. 22).

Verder wordt geconstateerd dat het aandeel van de minderheden bij het overheids personeel groeide, maar dat het effect beperkt was omdat de vrije markt niet meedeed. Volgens de TWCM nam in deze periode de deelname van minderheden in scholings- en werkgelegenheidsprogram-

ma's toe, maar was er in geen enkel geval sprake van evenredige deelname van minderheden» (p. 16). De aanvankelijke diagnose van het arbeidsmarktprobleem in de Minderhedennota blijkt dus eenzijdig en de maatregelen blijken te beperkt te zijn. Intussen komen uit onderzoek steeds meer indicaties dat de verklaring voor de disproportionele werkloosheid van immigranten voor een belangrijk deel gezocht moet worden in – vooral indirecte – discriminatie bij de werving en selectie door werkgevers en in oververtegenwoordiging van migranten bij (massa) ontslagen. In begin jaren negentig blijft de werkloosheid hoog, met name onder jongeren. Het wordt steeds duidelijker dat beleid gericht op de activering van minderheden noodzakelijk is. Als alternatief voor contract compliance en een wet bevordering arbeidsdeelname komt de Stichting van de Arbeid (STAR) in 1990 met het 60 000 banenplan, dat halverwege de jaren negentig wordt vervangen door het tweede akkoord. In 1992 wordt een maatschappelijk debat gevoerd over het minderhedenbeleid. In 1993 komen de oppositiepartijen (VVD met steun van Groenlinks) met een initiatiefwetsvoorstel; per 1 juli 1994 wordt de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname (WBEAA) ingevoerd, die later wordt vervangen door de Wet Stimulering arbeidsdeelname minderheden (Wet Samen). In diezelfde periode starten aparte projecten voor Antillianen en Arubanen.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig daalt de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen van 22% in 1996 tot 11% in 2000. Ook onder autochtone werklozen en onder westerse allochtonen halveert de werkloosheid. Binnen de groep niet-westerse allochtonen daalt de werkloosheid onder Turken nog veel sterker; van 24% in 1996 tot 9% in 2000, net als bij de Marokkanen, waar de werkloosheid daalt van 28% naar 13%. Ook voor de Antillianen en Arubanen kan een flinke daling worden geconstateerd: in 1996 is 21% werkloos en in 2000 8%. Voor de Surinamers is de daling minder sterk, maar het percentage werklozen was in 1996 al flink lager (16%) en ligt in 2000 nog onder het gemiddelde van niet-westerse allochtonen (bron: CBS, *Allochtonen in Nederland 2003*, p. 138). Het is onduidelijk of het economisch gunstige tij alleen de verklaring is voor deze daling, of dat dit mede wordt veroorzaakt door de maatregelen van minister Van Boxtel van Grote Steden- en Integratiebeleid en minister Vermeend van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Vanaf 1998, het moment waarop Van Boxtel als aparte minister voor integratiebeleid wordt aangesteld (gecombineerd met grotestedenbeleid) worden diverse projecten voor minderheden gestart, zoals het SPAG-project voor Turken en Marokkanen in 1998, de vervanging van de WBEAA in 1998 door de Wet Samen, in 2000 het MKB-convenant, het Raamconvenant grote ondernemingen en de .KOM-projecten. Verder worden de SPAG-projecten verlengd, in 2001 volgt een derde STAR-akkoord en in 2002 wordt de Wet Samen verlengd.

In 2001 is de werkloosheid van niet-westerse allochtonen ten opzichte van 2000 gedaald, maar in 2002 weer gestegen, terwijl de werkloosheid onder autochtonen in die periode op 3% blijft. De toekomst zal moeten leren of allochtonen de inhaalslag van de afgelopen jaren kunnen vasthouden.

Conclusies

- In de ogen van de Commissie heeft de rijksoverheid in de jaren zeventig en tachtig de spanning tussen een nationale verzorgingsstaat en een internationale migratie te lang onderschat en daardoor onvoldoende beleid gevoerd, gericht op arbeidsparticipatie. Inactiviteit onder migranten heeft geleid tot een negatieve beeldvorming en stigmatisering.
- De Commissie constateert dat lange tijd onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn om problemen te onderkennen en daar gericht beleid op te voeren. Cijfers zijn noodzakelijk om zicht te krijgen op de integratie, maar mogen niet misbruikt worden om mensen te stigmatiseren.
- Ten aanzien van de beleidsinstrumenten constateert de Commissie dat – hoewel de consequenties van de onjuist gebleken gedachte van tijdelijkheid vanaf eind jaren zeventig duidelijk zijn – pas eind jaren tachtig maatregelen worden getroffen om de werkloosheid onder allochtonen terug te dringen. De Commissie realiseert zich dat beleid veelal een reactie is op een ontwikkeling en dat er daardoor enige tijd zit tussen de constatering dat er behoefte is aan beleid en de daadwerkelijke implementatie daarvan.
- Eind jaren tachtig adviseert de WRR opnieuw dat «alles op alles» gezet moet worden om participatie van minderheden te bewerkstelligen. De WRR beveelt onder meer een wet bevordering arbeidsdeelname en contract compliance aan. De regering is positief over een wet bevordering arbeidsdeelname maar stelt de beslissing daarover uit in afwachting van het advies van het georganiseerd overleg. Daarmee geeft de regering naar de mening van de Commissie onvoldoende blijk van haar eigen verantwoordelijkheid.
- Halverwege de jaren negentig wordt de WBEAA ingevoerd, gevolgd door de tijdelijke Wet Samen, die binnenkort afloopt. Eind jaren negentig, en vooral vanaf 2000, worden door de rijksoverheid en werkgeversorganisaties substantiële werkgelegenheidsprojecten opgezet. De Commissie constateert dat diverse projecten (SPAG-projecten, het MKB-convenant, het convenant met grote ondernemingen en het .KOM-project) redelijk succesvol zijn, al is niet met zekerheid te zeggen of de daling van de werkloosheid het effect is van de getroffen maatregelen of dat dit komt door hoogconjunctuur. Overigens zijn of worden deze projecten binnenkort beëindigd.
- De Commissie constateert dat de doelstelling van Arbeidsvoorziening van evenredige participatie niet is gerealiseerd. Hierbij speelt een combinatie van interne reorganisaties en de weerbarstigheids van de arbeidsmarktproblematiek een rol.
- Gesubsidieerde arbeid kent een relatief hoge deelname van allochtonen. Voor allochtonen is het een belangrijk instrument om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Voor een aantal allochtonen is het bovendien een middel om door te stromen naar regulier werk. De Commissie constateert dat bezuinigingen op deze maatregelen dus vooral deze groep zullen treffen.

- De Commissie constateert dat de voordelen van gastarbeid aanvankelijk vooral terecht komen bij werkgevers. Met de WRR en het Centraal Planbureau is de Commissie van mening dat op dit moment, door een combinatie van onvoldoende integratie en vervolgmigratie, het economische rendement van immigratie voor de samenleving als geheel verwaarloosbaar is.

Aanbevelingen

De Commissie beveelt aan:

- Negatieve beeldvorming wordt vooral bestreden door het versterken van de sociaal-economische positie en (arbeids)participatie. Daarnaast wordt het onder de aandacht brengen van succesvolle allochtonen als rolmodellen actief ter hand genomen om negatieve beeldvorming en stigmatisering te voorkomen. Discriminatie wordt actief vervolgd.
- Bij toekomstige arbeidsmigratie wordt voorkomen dat er tussen werknemers verschillen ontstaan in de arbeidsvoorwaarden en dat werkgevers lasten kunnen afwentelen op de samenleving en daarmee het draagvlak voor de verzorgingsstaat aantasten.
- Zolang evenredigheid voor allochtonen op de arbeidsmarkt niet is bereikt, is registratie van arbeidsparticipatie noodzakelijk en worden convenanten tussen sociale partners gestimuleerd en actief door de overheid ondersteund en geïnitieerd. Ook bij het arbeidsmarktbeleid is sprake van meetbare doelstellingen in tijd en aantallen. De overheid vervult als werkgever een voorbeeldfunctie.

10.5 Onderwijs

Samenvatting

Onderwijspositie

Het opleidingsniveau van etnische minderheden is de afgelopen vijftien jaar duidelijk gestegen. De stijging is het sterkst onder Turkse en Marokkaanse jongeren tussen de 15 en 25 jaar. Maar in vergelijking met de Nederlandse bevolking is het aandeel ongediplomeerden onder de Turken en, nog meer, onder de Marokkaanse bevolking toch nog hoog. De vrouwen uit de etnische minderheden zijn nog steeds lager opgeleid dan de mannen, al lijken zij hun onderwijsachterstand op de mannen in te lopen. Het opleidingsniveau van de tussengeneratie Turken en Marokkanen is lager. Ook het opleidingsniveau van Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten is laag. Personen die hun opleiding geheel in het land van herkomst hebben gevolgd, hebben gemiddeld een veel lager opleidingsniveau dan degenen die uitsluitend in Nederland zijn opgeleid. Turken en Marokkanen hebben meer moeite met het Nederlands en communiceren veel minder in het Nederlands dan Surinamers en Antillianen. Turkse en Marokkaanse moeders van schoolgaande kinderen hebben meer moeite met het Nederlands dan vaders. De Marokkaanse en Turkse huwelijksmigranten hebben veel moeite met het lezen en spreken van Nederlands en gebruiken de taal ook relatief weinig. Turkse en Marokkaanse leerlingen hebben in groep 2 van het basisonderwijs nog een aanzienlijke achterstand, maar in groep 8 lijkt een deel van deze achterstanden verminderd te zijn. Turkse en Marokkaanse leerlingen boeken tijdens hun schoolloopbaan meer leerwinst dan de autochtone referentiegroep. Bij de Marokkanen zijn de havo/vwo-

leerlingen meer dan verdubbeld, Surinaamse leerlingen zijn inmiddels bijna op autochtoon niveau. Net als in het basisonderwijs valt de relatief zwakke positie van de Antillianen hier op.

Uit onderzoek blijkt dat de sociale herkomst of het sociaal milieu van kinderen sterk bepalend is voor hun schoolsucces. De minder goede beheersing van het Nederlands en de buitenlandse afkomst blijkt een bijkomende factor. De buitenlandse herkomst is niet de belangrijkste oorzaak van het achterblijven van veel allochtone kinderen, maar hun sociaal-economische achtergrond, uitgedrukt als het opleidingsniveau van de ouders, blijkt doorslaggevend.

De jaren zeventig

De eerste projecten gericht op onderwijsachterstandenbestrijding zijn voornamelijk gericht op de autochtone arbeiderskinderen. In de nota *buitenlandse werknemers (1970)* wordt voor het eerst gesproken over onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers. In de Memorie van antwoord op de nota *buitenlandse werknemers (1974)* wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het onderwijs aan de kinderen voor buitenlandse werknemers, die ook terugkomen in het beleidsplan voor onderwijs aan groepen in achterstandssituaties. Opvallend is dat ondanks het geloof in tijdelijkheid van de buitenlandse werknemers, hier onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen die kort en kinderen die naar verwachting langer blijven. Voor deze kinderen moet de nadruk liggen op integratie in het Nederlandse onderwijsstelsel.

De tweede helft van de jaren zeventig kenmerkt zich vooral door ad hoc beleid. De grote instroom van de kinderen van buitenlandse werknemers in het basisonderwijs dwingt het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) tot maatregelen om deze groeiende groep anderstalige leerlingen op te vangen. Aan het einde van de jaren zeventig kenmerkt de algemene situatie zich door grote verschillen tussen de regio's en verschillende scholen, zoekend beleid en een zoekend onderwijsveld. Traditionele leerdoelen worden naar beneden bijgesteld, de extra middelen worden ingezet voor klassenverkleining en bij de leerkrachten ontbreekt vaak de kennis van de achterstandssituaties van de betreffende leerlingen.

De jaren tachtig

In 1981 komt het *Beleidsplan voor onderwijs aan culturele minderheden* uit, waarbij het ministerie van O&W als een van de eerste ministeries de omslag die het WRR-rapport beschrijft van tijdelijk naar permanent verblijf van de gastarbeiders, vertaalt in beleid.

Omdat het beleid voor culturele minderheden voornamelijk los van het beleid voor autochtone kinderen staat en er wordt gewerkt aan een wet op het basisonderwijs, bestaat de behoefte om de losse beleidsonderdelen te integreren. In 1982 komt het eerste Onderwijsvoorrangsplan uit. Belangrijkste kenmerken van het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVB-beleid) zijn de gewichtenregeling en gebiedsgewijze aanpak. Het formaliseren van de onderwijsvoorrangplannen wordt een moeizaam proces. De Eerste en Tweede Kamer kunnen het moeilijk eens worden en in 1989 besluit het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) haar aandeel in de OVB-gelden stop te zetten.

De decentralisatietendens en sociale vernieuwing beïnvloeden ook het terrein van het onderwijs. Decentralisatie is een moeizaam proces, omdat in artikel 23 van de Grondwet de verantwoordelijkheid van de rijks-overheid voor het onderwijs wordt vermeld en belangverstrenghing

wordt verwacht en omdat de lokale overheid ook als bestuur van het openbaar onderwijs optreedt.

De jaren negentig

In 1992 komt het rapport van de commissie-Van Kemenade uit, waaruit blijkt dat de genomen beleidsmaatregelen om de achterstanden bij allochtone leerlingen te verminderen onvoldoende resultaat hebben opgeleverd. De commissie pleit voor een driesporenbeleid omdat onderwijsachterstanden niet het gevolg zijn van de specifieke etnische achtergrond, maar sociaal-economische achtergronden heeft. De bestuurlijke vernieuwing krijgt verder uitwerking in het «Schevenings beraad» en de draad van decentralisatie wordt weer opgepakt. De Wet samenwerking onderwijs en sociale vernieuwing (1993) geeft de gemeenten de ruimte om rijksmiddelen voor sociale vernieuwing en onderwijsvoorrang samen te brengen in een lokaal fonds. In sommige plaatsen worden de onderwijsvoorrangsgebieden vervangen door andere structuren. Deze ontwikkelingen maken het nodig om weer aandacht te besteden aan de regeling van de onderwijsvoorrangsgebieden. Verder denkt men na over een landelijk beleidskader. Vooruitlopend op dit landelijk beleidskader en mede naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Kemenade formuleren de bewindslieden van O&W en WVC in 1992 de nota *De OVB-draad samen weer opgepakt*. Hiermee komen de beide ministeries tot hernieuwde samenwerking. In deze nota komt ook naar voren dat onderwijsvernieuwingen er niet toe geleid hebben dat de prestatieverschillen tussen leerlingen uit verschillende sociaal-economische groepen zijn verminderd.

In het onderwijsvoorrangsbeleid zijn geen concrete, meetbare doelstellingen terug te vinden, wat de evaluatie van dit beleid bemoeilijkt. De extra middelen naar aanleiding van de gewichtenregeling blijken vooral te zijn ingezet voor klassenverkleining. De gebiedsgewijze aanpak komt niet overal even overtuigend en goed tot stand, afhankelijk van de lokale bestuurders en omstandigheden. Verder wordt geconstateerd dat het OVB niet heeft geleid tot vermindering van de taal- en rekenachterstanden van de doelgroepleerlingen.

In de overkoepelende minderhedennota's zoals de *Contourennota* van 1994 en de nota *Kansen krijgen, Kansen pakken* wordt naast andere maatregelen aandacht gevraagd voor de opgroeiende jeugd uit etnische minderheden en een doorlopende leerlijn.

In 1998 komt de Wet Gemeentelijke Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) tot stand, die de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid regelt. In een landelijk beleidskader worden door de rijksoverheid voor een periode van vier jaar de doelen en onderwerpen aangegeven die behaald moeten worden. Binnen deze kaders zijn de gemeenten vrij om binnen het onderwijsachterstandenplan prioriteit te geven. Bij de uitvoering van het GOA wordt een sterke regierol van de gemeente verwacht.

De jaren 2000–2003

Uit het WRR-rapport van 2001, de nota *Integratie in het perspectief van immigratie* van 2001 en de maatschappelijke ontwikkelingen kan worden afgeleid dat de beheersing van de Nederlandse taal eerste prioriteit krijgt. Verder wordt in de nota *Integratie in het perspectief van immigratie* aangegeven dat een geïntegreerde aanpak van een passend onderwijsaanbod en goede omringende zorg noodzakelijk zijn om verbetering te creëren.

In 2000 wordt de onderwijskansenaanpak geformuleerd die zich richt op kwaliteitsverbetering van scholen met veel leerlingen uit achterstand-

situaties. Zowel een schoolspecifieke aanpak als brede maatregelen voor alle scholen met veel leerlingen uit achterstandssituaties maken deel uit van deze regeling. In 2000 wordt ook de regeling voor- en voegschoolse educatie van kracht. Voor- en voegschoolse educatie wint snel aan prioriteit en hieraan worden relatief veel middelen uitgegeven. Alhoewel uit verschillende (internationale) onderzoeken het belang van voor- en voegschoolse opvang blijkt, zijn de effecten van Voor- en Voegschoolse Educatie (VVE) nog niet helemaal duidelijk en lijken de effecten op lange termijn uit te doven in het basisonderwijs. Ook het concept van de brede school krijgt eind jaren negentig en begin van de 21e eeuw veel aandacht. Eerst richt men zich met de brede school voornamelijk op achterstandsbestrijding. In de loop van de tijd is de belangstelling voor het concept toegenomen en daarmee de variëteit in de verschillende vormen van brede scholen. Uit onderzoek blijken nog geen duidelijke positieve effecten. De beheersconstructie rond brede scholen lijkt een van de meest gecompliceerde vraagstukken rond de brede scholen. Verder blijkt dat allochtone kinderen en kinderen van eenoudergezinnen vaker deelnemen dan autochtone kinderen en kinderen van twee-oudergezinnen.

Na de uitvoering van het eerste landelijke beleidskader van het GOA ligt in veel gemeenten de prioriteit bij de voor- en voegschoolse opvang en de beheersing van de Nederlandse taal. Verder blijkt bij eerste evaluatieonderzoeken dat in feite weinig veranderd is. Vooral de grote steden en grotere gemeenten maken gebruik van de ruimte om hun eigen stempel op het onderwijsachterstandenbeleid te drukken. De eerste GOA-periode is vooral gebruikt om financieel en procedureel orde op zaken te stellen, waardoor in een beperkt aantal gevallen inhoudelijke kwaliteitsverbetering is ontstaan. Bovendien is ondanks de decentralisatie de invloed van de rijksoverheid op het onderwijsachterstandenbeleid nog vrij groot: het tweede landelijke beleidskader GOA 2002–2006 wordt door veel gemeenten meer als verplicht ervaren dan het eerste. De evaluatie en de verantwoording blijken lastige elementen van het GOA-beleid te zijn. Evaluatie is vanwege de technische complicaties en de kosten voor de gemeenten en de scholen lastig. De verantwoordelijkheidstoedeling lijkt binnen het GOA nog niet volledig duidelijk te zijn. Niet duidelijk is namelijk wat precies de verantwoordelijkheden van de gemeente en de schoolbesturen zijn.

Het merendeel van de middelen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid wordt besteed aan de gewichtenregeling. Deze middelen worden voornamelijk gebruikt voor klassenverkleining. Uit recente onderzoeken wordt het beeld bevestigd dat deze middelen niet meer exclusief voor de klassenverkleining worden ingezet. Dit geldt met name voor scholen met een hoog percentage achterstandsl leerlingen. Door de aanscherping van de gewichtenregeling is de positie van de autochtone achterstandsl leerling moeilijk geworden. De omvang van deze groep is weliswaar verminderd, maar de achterstanden zijn groter. Daarnaast blijken de achterstanden van deze leerlingen moeilijk te beïnvloeden.

Overgang van primair naar voortgezet onderwijs

In het algemeen worden de adviezen die aan het einde van de basisschoolperiode aan de leerlingen worden gegeven hoger. Dat geldt vooral voor allochtone leerlingen. Dit kan zowel negatieve als positieve gevolgen hebben. Enerzijds presteren door de te hoge adviezen deze leerlingen slechter op het betreffende niveau of vallen ze eerder uit. Anderzijds blijken deze leerlingen deze adviezen in veel gevallen wel waar te maken, waardoor ze een hoger niveau halen. Uit recent onderzoek blijkt dat de

percentages allochtone jongeren die afstromen naar een lager onderwijsniveau niet of nauwelijks afwijkt van het percentage autochtone jongeren. De rol van de gemeente ligt hier vooral bij het bevorderen van de samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs en het bevorderen van een doorlopende leerlijn.

Voortijdig schoolverlaten (VSV)

Schooluitval onder allochtone jongeren en jongvolwassenen ligt op een hoger niveau dan onder autochtone leeftijdsgenoten. Alhoewel in de periode 1998 tot 2002 de schooluitval onder allochtone jongeren behoorlijk gedaald is, is deze nog relatief hoog. Als belangrijkste factoren voor schooluitval wordt het lage prestatieniveau genoemd. Hierin verschillen autochtone kinderen niet van allochtone kinderen. Daarnaast worden het opgroeien in een eenoudergezin en naar schoolgaan in één van de vier grote steden genoemd. Omdat schooluitvallers zich vaak aan het oog van de school onttrekken, is een andere instantie aangewezen om de problemen te lijf te gaan. Volgens het plan van aanpak van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) is dat de gemeente. De gemeente kan een rol hebben bij het tot stand komen van zorg(breedte-)teams, waarin de leerlingbegeleider, leerplichtambtenaar, de schoolmaatschappelijk werker, de schoolarts en justitie en/of politie betrokken zijn. Ook bij de Regionale meld- en coördinatiecentra is de coördinerende rol van de gemeente wenselijk.

Binnen de groep schoolverlaters vragen de zogenoemde risicojongeren extra aandacht, jongeren waarbij het voortijdig schoolverlaten slechts een van de vele problemen is. Uit een door toenmalig minister Dales van Binnenlandse Zaken georganiseerde conferentie en het rapport van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden blijkt een relatie tussen criminaliteit en etnische jongeren. In 1997 komt de CRIEM-nota uit, die achtergrondinformatie biedt over de aard en oorzaken van criminaliteit onder etnische jongeren en een aantal preventiemaatregelen noemt. Een van die maatregelen is de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Op basis van evaluaties van de CRIEM-projecten wordt tot een preventiebeleid 2001–2004 besloten, waarbij het accent ligt op jongeren uit de etnische minderheden.

Nederlands als tweede taal (NT2)

In de beginperiode krijgt de anderstalige leerling hetzelfde onderwijs als de Nederlandse leerlingen, eventueel aangevuld met extra lessen Nederlands. Vanwege de toestroom van de allochtone leerlingen en het feit dat na langer verblijf in Nederland de taalproblemen niet afnemen, worden in de jaren tachtig specifieke maatregelen genomen om de taalachterstand bij allochtone kinderen te verminderen. Ook in de jaren negentig wordt veel aandacht besteed aan de beheersing van de Nederlandse taal, één van de doelstellingen van het GOA.

Uit onderzoek blijkt dat alhoewel gemeenten taal erg belangrijk vinden, er maar weinig lokale taalbeleidsplannen worden gemaakt. Ook blijkt dat de inzet van NT2-leerkrachten niet significant met de leerwinst voor de Nederlandse taalvaardigheid samenhangt. Hetzelfde geldt voor het gebruik van aparte NT2-methoden. De laatste tijd is een veranderende houding zichtbaar ten opzichte van de inzet van NT2-methoden die naast de reguliere methoden gebruikt worden. Er is meer belangstelling voor geïntegreerde methoden voor het geven van Nederlands, waar aandacht wordt besteed aan taalzwakke leerlingen in het algemeen. Deze trend naar een geïntegreerde aanpak is ook in het onderwijs te zien: van NT2 als methode om de taalachterstanden van leerlingen uit de etnische

minderheden te verminderen, meer naar geïntegreerd onderwijs (onderwijs voor meertalige klassen) en naar «onderwijs op maat».

OET(C) en OALT

Onderwijs in Eigen Taal (en Cultuur) (OET(C)) is in eerste instantie ontwikkeld om de terugkeer van kinderen van buitenlandse kinderen soepeler te laten verlopen: op deze manier kunnen ze beter contact houden met de leden van de eigen etnische groep. Ook als deze tijdelijkheidsgedachte terrein verliest, wordt OET(C) begin jaren tachtig gehandhaafd, omdat het zou bijdragen aan het zelfbewustzijn en zelfconcept van de leerlingen uit de etnische minderheden. Later in de jaren tachtig komt de pedagogische benadering van ontwikkeling van zelfconcept en zelfbewustzijn onder vuur te liggen. De nadruk komt dan steeds meer op OET(C) als vorm van taalondersteuning bij het leren van het Nederlands te liggen, maar de emancipatiefunctie blijft naast de taalondersteunende functie toch behouden. Als uit verschillende wetenschappelijke hoeken de taalondersteunde functie voor het Nederlands niet eenduidig wordt aangetoond, komt de commissie-Van Kemenade in 1992 met het advies het onderwijs in de eigen taal (door de commissie onderwijs in allochtone levende talen genoemd) los te koppelen van het onderwijsachterstandenbeleid. Een aantal centrale elementen van de commissie wordt wel overgenomen, maar het taalonderwijs wordt niet van autonome doelstellingen voorzien. De term wordt wel overgenomen van de commissie, maar Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) wordt nog steeds gezien als belangrijke ondersteuning bij het aanleren van het Nederlands. In de Wet OALT van 1998 wordt onderscheid gemaakt in OALT ten bate van cultuureducatie, waarbij het aanleren van de moedertaal en het contact houden met de eigen cultuur centraal staan, en OALT als taalondersteuning. Deze laatste vorm mag in tegenstelling tot de eerste vorm wel binnen het reguliere onderwijs worden gegeven. Ten slotte wordt door het tweede kabinet-Balkenende het voornemen van diens eerste kabinet overgenomen om OALT per 1 augustus 2004 af te schaffen, omdat het leren van het Nederlands centraal moet staan.

Intercultureel onderwijs (ICO)

In het beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs wordt al melding gemaakt van intercultureel onderwijs, wat later uitmondt in een wettelijke bepaling dat bij dit onderwijs ervan uit dient te worden gaan dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. In de in 1986 verschijnende notitie *Intercultureel onderwijs* wordt de doelstelling ongewijzigd doorgevoerd, waarbij als subdoel wel de kennisverwerving over elkaars achtergronden wordt toegevoegd. In de jaren negentig blijft de doelstelling van het ICO dezelfde, alhoewel de belangstelling voor het onderwerp daalt. Ook na de stimulansen in de vorm van een projectgroep ICO daalt de belangstelling voor het onderwerp.

De doelstellingen van ICO zijn breed omschreven. Ook binnen het onderwijsveld bestaat geen eenduidige mening over wat ICO behelst: gaat het vooral om kennisverwerving van verschillende culturen of moet de nadruk liggen op attitudes, op begrip en respect voor elkaar? Ondertussen komt op de scholen vrij weinig tot stand. Als er al wat tot stand komt, lijken het meer geïsoleerde evenementen te betreffen, los van het reguliere curriculum en dan nog alleen op scholen met een multi-etnische samenstelling, want de overwegend «witte» scholen vinden het onderwerp niet van belang.

Onderwijssegregatie

Onderwijssegregatie, in de betekenis van etnische segregatie, is tot en

met de jaren zeventig beleidsmatig nauwelijks een onderwerp. In de jaren tachtig komt door de grote instroom van allochtone leerlingen dit vraagstuk meer in beeld. In een beleidsnotitie uit 1989 wordt aandacht besteed aan de zogenoemde concentratiescholen. Kwaliteitsverbetering, verbetering van de huisvesting en het aanzien van deze scholen kunnen de beeldvorming rond deze scholen verbeteren. Aan de keuzevrijheid van zowel ouders als scholen wil men niet tornen. Ook als in 2000 in een notitie over onderwijskansen wordt gesproken over etnische segregatie binnen het onderwijs en de gevolgen daarvan, zoekt men beleidsmatig oplossingen in de kwaliteitsverbetering.

Oorzaken van onderwijssegregatie zijn met name woonsegregatie, de keuzepatronen van ouders en het bedoelde of onbedoelde gedrag van de scholen zelf. Het fenomeen zwarte en witte scholen blijkt binnen scholen van verschillende denominaties voor te komen. Scholen met een bijzondere pedagogische inslag blijken voornamelijk uit autochtone leerlingen te bestaan.

Het effect van een zogenoemde zwarte school op de onderwijsprestaties lijkt ongunstig, maar is slechts klein. Vooral de sociaal-economische achtergrond is van invloed. Het beeld dat zwarte scholen het slechter doen, heeft voornamelijk te maken met het feit dat deze scholen ook vaak achterstandsgroepen hebben. Als voor leerlingkenmerken wordt gecorrigeerd, blijkt de zogenaamde «zwartheid» van een school niet meer zo belangrijk voor de prestaties. Scholen met hoge concentraties allochtone leerlingen hebben in de loop van de jaren steeds meer grip op de minderheidsleerlingen gekregen en weten sterker dan andere scholen de achterstand weg te werken. Enkele steden uitgezonderd, is in Nederland geen spreidingsbeleid gevoerd om etnische segregatie in het onderwijs te voorkomen en/of te verminderen. Het zorgen voor meer gemengde leerlingenpopulaties blijkt een complex vraagstuk te zijn.

Naar de kwaliteit van zwarte en/of islamitische scholen is wel onderzoek gedaan, maar de invloed van deze scholen op de integratie van hun leerlingen in de Nederlandse samenleving is minder onderzocht. Nog geen 4% van de allochtone leerlingen bezoekt een islamitische school en alhoewel het rapport van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) een aantal verontrustende feiten naar voren brengt, concluderen zowel de AIVD als de Inspectie van het Onderwijs dat zich bij het merendeel van de islamitische scholen weinig zaken voordoen die schadelijk zijn voor de democratische rechtsorde (AIVD) en voor de onderwijskansen voor leerlingen (Inspectie van het Onderwijs).

Discussies over spreiding van leerlingen en het ontstaan van islamitische scholen spitsen zich vaak toe op artikel 23 van de Grondwet. De keuzevrijheid van de ouders staat maatschappelijk en politiek hoog in het vaandel. De mogelijkheden van het bijzonder onderwijs om voor de toelating van leerlingen extra eisen te stellen, roepen echter maatschappelijke en politieke discussies op.

Conclusies

- De Commissie constateert dat scholen zijn en worden geconfronteerd met een enorme toestroom van allochtone kinderen. De vraagstukken van integratie en immigratie vertalen zich rechtstreeks in het onderwijs. Deze maatschappelijke vraagstukken komen als het ware op kindervoeten het onderwijs binnen. Leerkrachten hebben enorme inspanningen geleverd (en leveren deze nog) om deze allochtone leerlingen passend onderwijs te bieden.

- De Commissie constateert dat zowel voor autochtone als allochtone kinderen het opleidingsniveau van de ouders de sterkst bepalende factor is voor hun onderwijskansen. Daarnaast speelt het feit dat een deel van de allochtone kinderen niet met de Nederlandse taal wordt opgevoed ook een rol.
- De Commissie constateert dat de onderwijsachterstanden van allochtone leerlingen met name in de periode 1988 tot 2003 duidelijk zijn verminderd. Alhoewel de achterstand ten opzichte van autochtone leerlingen nog aanzienlijk is, zijn volgens de Commissie de voorde- ringen met betrekking tot onderwijsachterstanden bij allochtone leerlingen hoopgevend.
- Zowel in de jaren zeventig en de jaren tachtig wordt volgens de Commissie de beoogde winst vaak gezocht op het «niet-cognitieve» terrein.
- De Commissie constateert dat een geïntegreerde aanpak van onder- wijsachterstanden van zowel allochtone als autochtone kinderen in de jaren tachtig langzaam tot stand is gekomen, voornamelijk door de moeizame samenwerking tussen de ministeries van O&W en WVC. Ook een trage besluitvorming van de Staten-Generaal is hier debet aan geweest.
- De Commissie constateert dat de gebiedsgewijze aanpak van het onderwijsvoorrangsbeleid niet overal even goed tot stand is gekomen en dat dit afhangt van lokale omstandigheden en de inzet van de lokale bestuurders.
- De Commissie constateert dat decentralisatie van het onderwijs- achterstandenbeleid pas in 1998 met de inwerkingtreding van de Wet GOA tot stand komt.
- De Commissie constateert dat decentralisatie van het onderwijsbeleid in algemene zin en van het onderwijsachterstandenbeleid in het bijzonder moeizaam tot stand is gekomen vanwege de vrijheid van onderwijs en mogelijke belangenverstremgeling. Daarnaast zorgt overleg tussen de verschillende actoren: (rijks)overheid, schoolbe- sturen, scholen en welzijnsinstellingen voor vertraging in de imple- mentatie van het beleid. Een gevolg van dit proces is dat leerkrachten in de dagelijkse praktijk weinig of zeer vertraagd iets van deze veranderingen merken.
- De Commissie constateert dat de verantwoordelijkheidsverdeling na de decentralisatie onduidelijk is: het is niet eenduidig waar de gemeenten, scholen en schoolbesturen nu precies verantwoordelijk voor zijn. De regierol van de gemeenten binnen de verschillende terreinen van het onderwijsachterstandenbeleid is niet in alle gemeenten tot eenzelfde niveau ontwikkeld en even effectief.
- De Commissie constateert dat over kinderen van allochtone afkomst, die met een leerachterstand starten in het onderwijs, binnen interna- tionaal en nationaal onderzoek, consensus bestaat over een aanpak gericht op de voor- en vroegschoolse periode. Vanwege het feit dat deze methodes recent zijn geïmplementeerd, is de effectiviteit van deze aanpak nog niet vast te stellen.

- De Commissie constateert dat de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid tot eind jaren negentig niet duidelijk, concreet en meetbaar zijn geweest. Daardoor zijn goede evaluaties van de effectiviteit van de maatregelen niet mogelijk. De resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid zijn niet eenduidig, omdat de causale relatie tussen de resultaten en dit beleid moeilijk aan te tonen is. Dit is mede het gevolg van de invloed van vele omgevingsfactoren en het ontbreken van een experimentele benadering. In het kader van de VBTB-werkwijze worden recent ook binnen het onderwijsachterstandenbeleid meer concrete en meetbare maatregelen geformuleerd.
- De Commissie is van mening dat het onderwijsachterstandenbeleid zich steeds meer gericht heeft op de onderwijsachterstanden van kinderen uit etnische minderheden. Hierdoor is de problematiek van autochtone achterstandsleerlingen enigszins ondergesneeuwd.
- Hoewel het intercultureel onderwijs een wettelijke doelstelling is en in de kerndoelen is opgenomen, is dit volgens de Commissie door een vrijblijvende aanpak niet goed tot stand gekomen.
- Gezien de relatief hoge aantallen voortijdig schoolverlaters onder allochtone jongeren is de Commissie van mening dat de VSV-aanpak onvoldoende is toegesneden op de specifieke problematiek van allochtone jongeren. Dit is des te opmerkelijker omdat de VSV-aanpak wel wordt genoemd als preventieve beleidsmaatregel om criminaliteit onder (allochtone) jongeren te voorkomen.
- De Commissie constateert dat de NT2-aanpak met aparte NT2-leerkrachten en speciale methoden, die niet geïntegreerd zijn in het overige onderwijs, weinig effectief is geweest.
- De Commissie constateert dat OET(C) herhaaldelijk van doelstelling en dat uiteindelijk ook de naam is gewijzigd in OALT. Met name vanwege cultuur-politieke overwegingen (behoud van eigen identiteit en de emanciperende functie) is het instrument behouden en niet zozeer vanwege de taalondersteunende functie van het instrument. Ook nadat in 1992 een rapport van de Commissie-Van Kemenade aantoont dat over de taalondersteunende functie van OET(C) geen wetenschappelijke consensus bestaat, wordt deze taalondersteunende functie van OETC, (vanaf dat moment OALT geheten), nog enige tijd voortgezet binnen het reguliere onderwijs.
- De Commissie constateert dat concentratiescholen ontstaan door een combinatie van de samenstelling van woonwijken, de keuzevrijheid van de ouders en het beleid van scholen dat zijn oorsprong vindt in artikel 23 van de Grondwet. Hierdoor worden in bepaalde gevallen de keuzemogelijkheden van de ouders beperkt.
- De Commissie constateert dat de kwaliteit van het inburgeringsprogramma voor ouders (met kleine kinderen of met kindervwens) is van invloed op de onderwijskansen.

Aanbevelingen

De Commissie beveelt aan dat:

- Gelijke behandeling voor jongens en meisjes in het onderwijs wordt gewaarborgd.
- Werk wordt gemaakt van het vroegtijdig verwerven van de Nederlandse taal. Signalering van taalachterstanden op het consultatiebureau en een daarop aansluitende aanpak zijn van belang. Het betrekken van de ouders, opvoedingsondersteuning en voorschoolse opvang zijn nodig. Het opgroeien met de Nederlandse taal is essentieel voor een goede start in het onderwijs.
- Segregatie in het onderwijs wordt bestreden door de keuzemogelijkheden te vergroten. Gemeenten maken met scholen hierover niet-vrijblijvende afspraken.
- De bekostigingssystematiek, het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente en andere flankerende maatregelen worden voorzien van prikkels om integratie te bevorderen.
- In het onderwijs meer aandacht wordt besteed aan de overdracht van de kernwaarden van de Nederlandse rechtstaat, samenlevingsopbouw en geschiedenis.

10.6 Wonen en recreëren

Samenvatting

Voor de huisvestingspositie van etnische minderheden zijn de woningkwaliteit en de mate van concentratie van belang. De aard van de relatie tussen woningkwaliteit en integratie is vooralsnog onduidelijk. Onderzoek naar de relatie tussen concentratie en integratie toont aan dat concentratie vooral gevolgen heeft voor de mate van informele contacten tussen allochtonen en autochtonen.

De woningkwaliteit van etnische minderheden is de afgelopen dertig jaar duidelijk verbeterd. Vooral in de jaren zeventig woonden buitenlandse werknemers en in mindere mate (oud-)rijksgenoten in pensions of particuliere huurwoningen, onder vaak slechte woonomstandigheden. Door de gemiddeld lage inkomens en de ontoegankelijkheid van de sociale huursector komen veel buitenlandse werknemers terecht in de oude vooroorlogse wijken van de grote steden. De (oud-)rijksgenoten maken vaker gebruik van individuele huursubsidie en kunnen daardoor terecht in relatief dure huurwoningen, zoals de Bijlmermeer in Amsterdam. In de jaren tachtig verbetert de huisvestingspositie van etnische minderheden sterk, veel pensions worden gesloten, de sociale huursector wordt toegankelijker en steeds meer leden van etnische minderheden maken gebruik van individuele huursubsidie. Verder zorgt stadsvernieuwing voor een verbetering van de woningkwaliteit in veel oude wijken, waar veel leden van etnische minderheden wonen. Omdat door stadsvernieuwing ook de huren stijgen, verhuist een gedeelte van de buitenlandse werknemers naar nog onverbeterde vroeg-naoorlogse wijken. Surinamers en Antillianen blijven vaker in de verbeterde wijken wonen. Dit gegeven, alsmede de relatieve voorsprong van Surinamers en Antillianen uit de jaren zeventig, heeft als gevolg dat begin jaren negentig de woning-

kwaliteit van Surinamers en Antillianen vergelijkbaar is met die van autochtonen met dezelfde sociaal-economische achtergrondkenmerken. De woningkwaliteit van Turken en Marokkanen is ten opzichte van voorgaande jaren eveneens sterk verbeterd, maar blijft ten opzichte van autochtonen, Surinamers en Antillianen nog achter wat betreft grootte en leeftijd van de woning. Het gebruik van individuele huursubsidie is in de jaren negentig onder Turken en Marokkanen sterk toegenomen.

Het tweede aspect dat van belang is voor de huisvestingspositie van etnische minderheden, is de mate van concentratie. Omdat het merendeel van de industriële centra in de jaren zeventig in of dichtbij grote steden lag, vestigden veel buitenlandse werknemers en (oud-)rijksgenoten zich in die steden. De volgmigratie van gezinsleden en de trek uit de steden van veel autochtone Nederlanders versterkte de concentratie van etnische minderheden in de grote steden. Vooral eind jaren tachtig en begin jaren negentig neemt de concentratie sterk toe: tussen 1986 en 1995 is het aandeel van de bevolking dat behoort tot de etnische minderheden verdubbeld. Eind jaren negentig lijkt de toename van concentratie zich enigszins te stabiliseren, al blijkt er wel enige binnenlandse migratie te zijn naar grote steden van statushouders.

Ook de binnenstedelijke concentratie is de afgelopen jaren toegenomen. Zo komen in de jaren zeventig veel buitenlandse werknemers te wonen in de oude vooroorlogse wijken van de grote steden. Door de groei van de minderhedenbevolking door gezinshereniging en deels ook door stadsvernieuwing, neemt in de jaren tachtig de concentratie van etnische minderheden in vroeg-naoorlogse wijken ook toe. Doordat de goedkoopste woningen over het algemeen te vinden zijn in de vooroorlogse wijken en de vroeg-naoorlogse wijken, is er in deze wijken ook sprake van concentratie van mensen met een ongunstige sociaal-economische positie. Hierdoor komt in veel gevallen de leefbaarheid onder druk te staan.

In de jaren negentig blijft het aantal concentratiewijken in grote steden toenemen. Behalve de toename van de minderhedenbevolking is het niet onwaarschijnlijk dat de verzelfstandiging van woningcorporaties, de stijgende huurprijzen, de bestrijding van dure scheefheid, herstructurering en de geringe sociale woningbouw op Vinexlocaties de concentratie van deze bevolkingsgroepen in bepaalde wijken hebben versterkt.

De jaren zeventig

In de jaren zeventig vormen etnische minderheden geen specifieke aandachtsgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Werkgevers zijn wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van buitenlandse werknemers, waarbij het Rijk alleen de inspectie van pensions op zich neemt. Lang niet alle werkgevers dragen echter zorg voor de huisvesting van hun buitenlandse werknemers en als zij voor huisvesting zorgen laat de kwaliteit vaak te wensen over. Voor de huisvesting van (oud-)rijksgenoten wordt wél specifiek beleid gevoerd. Zij kunnen vanaf 1975 gebruikmaken van de mogelijkheid tot huisvesting via de RVK-regeling.

De jaren tachtig

In de *Minderhedennota* in 1983 wordt bepaald dat de achterstandspositie van etnische minderheden op het terrein van huisvesting in de eerste plaats via het algemene volkshuisvestingsbeleid zal worden bestreden. Hiermee wordt de aandacht voor etnische minderheden een reguliere taak voor de sociale huursector. Achterstelling bij de woonruimteverdeling en spreiding van minderheden wordt bestreden door herhaaldelijke circulai-

res aan gemeenten en corporaties. Hierbij wordt spreiding op basis van etniciteit nadrukkelijk verboden en de invoering van objectieve toewijzingscriteria bepleit, evenals jaarlijkse rapportages over de huisvestingspositie van etnische minderheden.

Verder worden midden jaren tachtig veel slechte pensions gesloten en verwacht de regering dat de woningkwaliteit van etnische minderheden zal verbeteren door stadsvernieuwing en een toenemend gebruik van individuele huursubsidie. Eind jaren tachtig vindt met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (1989) een omslag in het volkshuisvestingsbeleid plaats naar een meer gedecentraliseerd en gedereguleerd beleid. Objectsubsidies worden grotendeels afgeschaft en woningcorporaties worden verzelfstandigd. De ontwikkeling naar meer marktconforme huren zal voor lage inkomensgroepen gecompenseerd moeten worden door individuele huursubsidie.

De jaren negentig

Terwijl er in de jaren tachtig nog enkele beleidsmaatregelen specifiek gericht waren op de huisvesting van etnische minderheden (bijvoorbeeld de circulaire uit 1983 en 1988), is er in de jaren negentig alleen sprake van algemeen beleid. Individuele huursubsidie moet een kwalitatief goede huisvesting voor minder draagkrachtigen waarborgen; etnische minderheden maken dan ook bovengemiddeld gebruik van dit instrument. De stijging van de huur- en koopprijzen (door onder andere de verminderde overheidsinvloed op de woningmarkt en de verzelfstandiging van de woningcorporaties begin jaren negentig) wordt echter niet volledig gecompenseerd door individuele huursubsidie. De huurquote stijgt van 19,7% in 1990 naar 24% in 2000. Met betrekking tot woonruimteverdeling maken de meeste gemeenten begin jaren negentig de overstap naar een aanbodmodel, waarbij woningzoekenden zélf in kunnen schrijven op het vrijkomende sociale woningaanbod.

Verder nopen toenemende problemen in de oude wijken van de grote steden in de jaren negentig tot intensiever beleid. Van 1990 tot 1994 wordt bestrijding van achterstanden op het gebied van werken, wonen en welzijn gebundeld in het sociale vernieuwingsbeleid, een vorm van «sociaal beheer» waarbij gemeenten, particuliere organisaties en burgers participeren. Het sociale vernieuwingsbeleid gaat in 1995 over in het grotestedenbeleid. Om meer samenhang en voortgang te bereiken in het beleid ten aanzien van de grote steden wordt een minister aangesteld en wordt in de convenanten tussen Rijk en steden meer nadruk gelegd op resultaatafspraken. De stedelijke vernieuwing wordt ingezet om variatie in de woningvoorraad in «eenzijdig opgebouwde wijken» te vergroten. Door differentiatie van de woningvoorraad wil men differentiatie van de bevolking bereiken, zodat hogere en lagere inkomens gemengd wonen. Behalve differentiatie van de bestaande voorraad met behulp van herstructurering, wordt gedifferentieerd bouwen in de nieuwe voorraad (zoals in Vinexwijken) van belang gevonden, maar in de praktijk nauwelijks gerealiseerd.

De jaren 2000–2003

In 2000 wordt de doelstelling van differentiatie van de woningvoorraad verlaten en verschuift de nadruk van het volkshuisvestingsbeleid naar keuzevrijheid. De regering stelt dat een eenzijdige bevolkingsopbouw naar inkomen of etniciteit geen probleem hoeft te zijn, als die eenzijdige sociale of culturele structuur van wijken maar niet het gevolg is van onvrijwilligheid of een gebrek aan keuzeruimte. Bij het aantreden van het kabinet-Balkenende I volgt een ommezwaai ten aanzien van concentratiewijken: expliciet wordt gesproken over een streven naar een minder sterke

concentratie van sociaal-economisch zwakkere allochtonen in de wijkbevolking. In het kabinet-Balkenende II blijft het streven een evenredige spreiding van kansarme allochtone groepen te bevorderen en op die manier de groei van de concentratiewijken tegen te gaan, maar de minister stelt wel dat bij het toekennen van woningen niet enkel op grond van etniciteit of nationaliteit onderscheid wordt gemaakt. Het grotestedenbeleid is in deze periode voortgezet (1999–2003), al is de aanpak gewijzigd naar een fysieke, economische en sociale pijler. Evenals bij het sociale vernieuwingsbeleid en de eerste termijn van het grotestedenbeleid in de jaren negentig, blijkt uit tussenevaluaties dat een effectieve uitvoering van het sociaal beleid problematisch blijft. In 2002 lijkt zich echter een voorzichtige verbetering af te tekenen.

Ten slotte heeft de commissie Huurbeleid middellange termijn recentelijk advies uitgebracht aan de regering omtrent een nieuw te ontwikkelen huurprijsstelsel, dat vanaf 2005 zou moeten worden ingevoerd. Dit heeft onder andere geleid tot de afschaffing van de verouderingsaftrek, en de vaststelling van de maximale huurstijging voor periodes van vijf jaar (in plaats van per jaar). De commissie-Huurbeleid II buigt zich op dit moment over de verdere uitwerking van de voorstellen tot vernieuwing van het huurbeleid. Verder is onlangs besloten tot een verlaging van de individuele huursubsidie en is een debat gaande over de versnelling van herstructurering door vermogensoverschotten en vermogenstekorten bij woningcorporaties te verevenen (motie-Van Gent c.s.²).

Conclusies

- De Commissie constateert dat er in de jaren zeventig onvoldoende controle is op slechte woonomstandigheden in pensions, pas midden jaren tachtig wordt werk gemaakt van sluiting van slechte pensions.
- De Commissie constateert dat in de jaren tachtig de ontwikkelingen in immigratie de sociale problemen in de grootstedelijke wijken hebben versterkt en een steeds zwaardere last hebben gelegd op de armsten.
- De Commissie constateert dat in de jaren tachtig met de verbetering van de woningkwaliteit in het algemeen (onder andere door stadsvernieuwing) de woningkwaliteit van etnische minderheden sterk is verbeterd. Overheidsbeleid zoals de regeling individuele huursubsidie en verbetering van de toegankelijkheid van de sociale huursector heeft hiertoe bijgedragen.
- De Commissie constateert dat de hoofddoelstelling van het huisvestingsbeleid in de jaren tachtig, het bevorderen van voldoende goede woongelegenheden, ten aanzien van een groot deel van de etnische minderheden lijkt te zijn gerealiseerd.
- De Commissie constateert dat in de jaren tachtig de concentratie van minderheden in achterstandswijken sterk is toegenomen door gezinshereniging en suburbanisatie. Dit proces is nog versterkt door de gemiddeld ongunstige sociaal-economische positie van etnische minderheden en de concentratie van betaalbare woningen in bepaalde wijken.
- De Commissie constateert dat de keuzevrijheid van mensen in een ongunstige sociaal-economische positie (waaronder etnische minder-

² Deze motie is, met uitzondering van de VVD, Kamerbreed aangenomen.

heden) in de jaren tachtig is beperkt door de eenzijdige woningvoorraad van de grote steden.

- De Commissie constateert dat het probleemcumulatiegebiedenbeleid (pcg-beleid) in de jaren tachtig niet voldoende in staat is gebleken de leefomstandigheden in achterstandswijken te verbeteren.
- De Commissie constateert dat in de jaren negentig door de aanpak van dure scheefheid, het niet bestrijden van betaalbare scheefheid, herstructurering en te weinig nieuwbouw van betaalbare woningen het beschikbare aanbod betaalbare woningen wordt verkleind.
- De Commissie constateert dat in de jaren negentig de verkleining van het beschikbare aanbod betaalbare woningen en de instroom van nieuwkomers mogelijk concentratie van lage inkomens (waaronder veel etnische minderheden) in achterstandswijken versterkt.
- De Commissie constateert dat doordat de stijgende huren niet volledig worden gecompenseerd door de individuele huursubsidie, in de jaren negentig de huurquote stijgt en het woningaanbod (en dus de keuzevrijheid) voor mensen met lage inkomens (waaronder veel etnische minderheden) wordt beperkt.
- De Commissie constateert dat noch sociale vernieuwing, noch de eerste termijn van het grotestedenbeleid in de jaren negentig is geslaagd in een effectieve aanpak van de sociale problemen in achterstandswijken.
- De Commissie constateert dat de woningkwaliteit van etnische minderheden, als gecorrigeerd wordt voor de sociaal-economische achtergrond, in de jaren negentig steeds meer vergelijkbaar is met die van autochtonen.
- De Commissie constateert dat in de jaren 2000–2003 binnen het grotestedenbeleid sociaal beleid gericht op achterstandswijken nog steeds onvoldoende van de grond komt, mede door het ontbreken van samenhang met de fysieke pijler.
- De Commissie constateert dat verdere stijging van de huren in combinatie met lagere individuele huursubsidie in de jaren 2000–2003 het beschikbare aanbod betaalbare woningen verder zal verkleinen.
- De Commissie constateert dat het, gezien de beperkte voorraad betaalbare woningen en de door het CPB verwachte immigratie de komende jaren (zie hoofdstuk 2), de vraag is of keuzevrijheid voor mensen met een ongunstige sociaal-economische positie te realiseren is.
- De Commissie constateert dat spreiding van Surinamers in het verleden en statushouders tegenwoordig geen langdurig effect blijkt te hebben: veel Surinamers en statushouders trokken na verloop van tijd (weer) naar de grote steden.
- De Commissie constateert dat concentratie van etnische minderheden kansen op contact met autochtonen verkleint, maar dat concentratie geen duidelijke invloed op opleidingsniveau of arbeidsmarktpositie heeft. Het is niet ondenkbaar dat verminderde sociaal-culturele integratie (en, specifiek, minder informele contacten tussen autochtonen

en allochtonen) vervolgens leidt tot verminderde sociaal-economische integratie. Onderzoek hiernaar toont aan dat vooral voor laagopgeleide eerste generatie allochtonen sociaal-culturele integratie een rol speelt bij sociaal-economische integratie.

- De Commissie constateert dat bewoners van concentratiewijken aangeven dat de achteruitgang van de wijk voornamelijk te maken heeft met verwaarlozing van de publieke ruimte, onzekerheid over herstructurering en onvoldoende bestrijding van overlast en criminaliteit.

Aanbevelingen

De Commissie beveelt aan dat:

- De randgemeenten en de regio bijdragen aan het huisvesten van mensen met een laag inkomen. De woningmarkt wordt daar opengesteld. In deze gemeenten worden meer betaalbare huur- en koopwoningen gebouwd, onder meer op de VINEX-locaties.
- De diversiteit van het woningaanbod in grote steden wordt vergroot. Dit om de vlucht van de middenklasse naar de randgemeenten en de regio te beperken.
- Binnen het grote stedenbeleid komt meer samenhang tussen de fysieke-, de economische- en de sociale infrastructuur ten einde de sociale cohesie in de achterstandswijken te vergroten. Dit vraagt om een grotere betrokkenheid van woningcorporaties en de inzet van matching.
- Sociaal-economisch zwakke wijken worden beter onderhouden, overlast aangepakt en criminaliteit bestreden, en bewoners worden hierbij actief betrokken. Gemeenten krijgen waar nodig experimenteerruimte binnen de bestaande wetgeving.

10.7 Emancipatie van vrouwen en meisjes

Samenvatting

Bij het beschouwen van de positie van allochtone vrouwen is gelet op de huishoudenspositie, de huwelijksleeftijd en het kindertal. Gebleken is dat het aandeel gehuwden/samenwonenden onder Turkse, Marokkaanse, en autochtone vrouwen hoger ligt dan onder Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. Alleenstaande moeders komen vaker voor onder Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. Als Surinaamse of Antilliaanse vrouwen trouwen, trouwen ze vaker gemengd dan Turkse en Marokkaanse vrouwen. Verder is de huwelijksleeftijd onder allochtone (en autochtone) vrouwen de afgelopen jaren gestegen, en het kindertal gedaald.

Op sociaal-economisch gebied hebben allochtone vrouwen in het onderwijs inmiddels hun achterstand op allochtone mannen ingelopen. In vergelijking met autochtone vrouwen hebben vrouwen uit alle etnische groepen, met uitzondering van de Surinaamse vrouwen en meisjes, (nog) een ongunstiger onderwijspositie. Op het terrein van arbeid maken allochtone vrouwen vorderingen, maar zij slagen er niet in de achterstand op allochtone mannen en autochtonen in te lopen. Verder zijn er ook op sociaal-cultureel vlak veranderingen waar te nemen die gevolgen hebben voor (en een indicatie zijn van) de emancipatie van allochtone vrouwen.

Zo veranderen opvoedingswaarden in allochtone gezinnen in hoog tempo, en winnen «moderne» waarden als autonomie aan belang.³ Ook opvattingen over de rolverdeling tussen man en vrouw veranderen, vooral bij de tweede generatie allochtone meisjes. De snelheid waarmee opvattingen veranderen varieert tussen jongens en meisjes, tussen generaties en tussen verschillende opleidingsniveau's. Dit kan in sommige gevallen leiden tot het ontstaan van specifieke problemen. Zo zijn sommige onderzoekers van mening dat de grote verschillen in opvattingen tussen Turkse en Marokkaanse mannen en vrouwen in Nederland het moeilijk voor hen maken een huwelijkspartner binnen de eigen groep in Nederland te vinden. Dit zou verklaren dat driekwart van de Turken en Marokkanen (mannen én vrouwen) in Nederland hun huwelijkspartner in het land van herkomst vinden. Verder kunnen veranderingen in opvattingen op het ene terrein leiden tot frictie als opvattingen op andere terreinen minder snel (of niet) veranderen. Zo zijn in Turkse en Marokkaanse kring opvattingen over de eerbaarheid van de vrouw weinig veranderd ondanks de toegenomen onafhankelijkheid van vrouwen. De snelle veranderingen op het gebied van emancipatie van allochtone vrouwen hebben daarom als schaduwzijde dat de grote onderlinge verschillen binnen etnische groepen kunnen leiden tot conflicten. De oververtegenwoordiging van allochtone vrouwen in verblijfhuizen is één van de uitingsvormen van dergelijke conflicten.

De jaren zeventig

Samenvattend kan gesteld worden dat er in de jaren zeventig niet of nauwelijks beleid is gevoerd ten aanzien van vrouwen uit minderheidsgroepen. In de vraag naar taalcursussen, mogelijkheden tot ontmoeting etcetera wordt voornamelijk voorzien door (categorale) welzijnsstichtingen en vrijwilligers. De vraag is echter veel groter dan het aanbod (zie conclusies Werkgroep Buitenlandse Vrouwen). Deze situatie is echter niet duidelijk verschillend dan die van allochtone mannen in de jaren zeventig. Gezien het feit dat de eerste Emancipatienota in 1977 verschijnt, en zodoende het emancipatiebeleid gericht op autochtone vrouwen pas eind jaren zeventig vorm krijgt, is er nauwelijks aandacht voor de emancipatie van allochtone vrouwen binnen dit beleid.

De jaren tachtig

In de jaren tachtig is de arbeidsparticipatie van buitenlandse vrouwen, in vergelijking met autochtone vrouwen, hoog. In de jaren tachtig wordt er met de Minderhedennota en de tweede Emancipatienota expliciet aandacht besteed aan vrouwen uit etnische minderheden en worden duidelijke doelstellingen ten aanzien van beleid voor deze vrouwen geformuleerd. In de praktijk worden echter slechts kleinschalige, experimentele projecten georganiseerd. Begin jaren negentig concludeert de regering dat het bereik van deze projecten relatief klein is.

De jaren negentig

Begin jaren negentig is er nog steeds sprake van specifiek beleid gericht op allochtone vrouwen. Enkele VEM-projecten worden verlengd en het VEM-bureau Werkgelegenheid wordt opgericht om de instroom van 900 vrouwen op de arbeidsmarkt te realiseren. Met het afronden van de VEM-projecten stelt de regering dat de specifieke aandacht voor allochtone vrouwen geïntegreerd moet worden in het algemene emancipatie- en integratiebeleid. Vanaf 1994 komt er binnen het (algemene) integratiebeleid meer aandacht voor allochtone vrouwen en meisjes. Huiselijk geweld wordt eind jaren negentig als criterium voor een zelfstandige verblijfsvergunning erkend.

³ Deze waarden worden door verschillende etnische groepen wél anders geïnterpreteerd.

De jaren 2000–2003

In de jaren 2000–2003 is er zowel aandacht voor allochtone vrouwen en meisjes binnen het algemene emancipatiebeleid, als specifiek beleid gericht op deze groepen. De Commissie AVEM brengt in 2002 adviezen uit over de wijze waarop de maatschappelijke participatie van vrouwen uit etnische minderheden kan worden bevorderd. De Commissie PAVEM is in september 2003 begonnen met de ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van deze adviezen. Huiselijk geweld blijkt in de praktijk voor allochtone vrouwen niet zonder meer voldoende om een zelfstandige verblijfsvergunning te verkrijgen. Vanaf 2003 is dit wel het geval. Ten slotte presenteert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eind oktober 2003 het plan van aanpak voor de emancipatie en integratie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden, dat het toekomstige beleid op hoofdlijnen schetst.

Conclusies

- De Commissie constateert dat er begin jaren zeventig niet of nauwelijks specifiek beleid is gevoerd ten aanzien van vrouwenemancipatie. Midden jaren zeventig krijgt de rijksoverheid aandacht voor de emancipatie van Nederlandse vrouwen. In de Minderhedennota 1983 constateert de regering dat de bestaande maatregelen die gericht zijn op het doorbreken van het isolement, het leren van Nederlands en het wegwijs maken in de samenleving vrouwen uit etnische minderheden onvoldoende bereiken. In de jaren daarna komt vooral projectmatig beleid tot stand, maar is er verder weinig structurele aandacht voor allochtone vrouwen en meisjes binnen het integratiebeleid of emancipatiebeleid. Effecten van emancipatiebeleid of integratiebeleid voor allochtone vrouwen worden niet systematisch onderzocht. Per saldo is er niet genoeg aandacht voor allochtone vrouwen in het emancipatiebeleid.
- De Commissie constateert dat de basiseducatie en vrouwenvak scholen in de jaren tachtig in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het verhogen van het opleidingsniveau van allochtone vrouwen. Deze onderwijsvormen bieden alternatieven voor algemene onderwijsvoorzieningen, die beter zijn toegesneden op de behoeften van (allochtone) vrouwen.
- De Commissie constateert dat de laatste tien jaar allochtone vrouwen aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Op het gebied van onderwijs hebben vrouwen uit alle etnische groepen hetzelfde of een hoger niveau bereikt dan mannen.
- De Commissie constateert dat er drie verklaringen zijn voor huwelijksmigratie onder Turkse en Marokkaanse jongeren: voorkeuren van jongeren zelf, voorkeuren van ouders en economische redenen. Maatregelen om gezinsvorming te beperken hebben tot nu toe weinig effect gehad op de omvang van dit type migratie.
- De Commissie constateert dat een zorgvuldige regeling van het zelfstandig verblijfsrecht voor mishandelde allochtone vrouwen belangrijk is om huiselijk geweld jegens deze vrouwen te kunnen bestrijden.
- De Commissie constateert met de WRR dat huwelijksmigratie betekent dat steeds opnieuw een «eerste» generatie migrant met een in

Nederland opgegroeid persoon huwt, hetgeen nadelige gevolgen kan hebben voor de participatie van beide betrokken personen en de opvoeding van eventuele kinderen uit zo'n huwelijk.

Aanbevelingen

De Commissie beveelt aan:

- Het belang van een goede beheersing van de Nederlandse taal wordt nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van vrouwen die niet behoren tot de prioritaire doelgroepen (opvoeders en uitkeringsafhankelijken). Hierdoor kan participatie worden bevorderd. Omdat belemmeringen in de thuissituatie hierbij een rol kunnen spelen, worden oudkomers (mannen en vrouwen) actief benaderd.
- Specifiek beleid wordt ontwikkeld om problemen die eventueel voortvloeien uit huwelijksmigratie aan te pakken.
- Het dragen van een hoofddoek of andere religieuze uitingen in de kleding is een eigen keuze en verantwoordelijkheid. Uitsluitend indien er functionele gronden voor zijn, is de inperking van dit basisprincipe acceptabel. Discriminatie op deze grond is vanzelfsprekend verboden.
- Zolang evenredigheid voor allochtone meisjes en vrouwen niet is bereikt, is registratie van hun participatie noodzakelijk. Een extra inzet van de overheid op dit terrein, waaronder afstemming en coördinatie tussen de betrokken ministeries, blijft nodig. Het beleid wordt voorzien van meetbare doelstellingen.

10.8 De rol van overheden in landen van herkomst: Turkije en Marokko

Conclusies

- De Commissie constateert dat de Marokkaanse en Turkse overheden beleid voeren om de banden met de migrantengemeenschappen in Nederland te behouden en te versterken. Dit beleid is afwisselend ingegeven vanuit politiek-religieuze en/of financieel-economische motieven.
- De Commissie constateert dat over de effecten op de integratie van de migranten en hun nakomelingen in de Nederlandse samenleving moeilijk een oordeel kan worden geveld. Een uitzondering hierop vormt het beleid vanuit de Marokkaanse overheid tot de jaren negentig dat in het bronnenmateriaal als schadelijk wordt beschouwd. Dat beleid, dat door verschillende deskundigen is omschreven als «intimiderend», heeft in het verleden integratiebelemmerend gewerkt.
- Wetgeving van het land van herkomst kent duidelijke invloedsferen: dienstplicht, erfrecht, familierecht en nationaliteitswetgeving. De Commissie constateert dat Nederlands-Marokkaanse vrouwen problemen hebben ondervonden als gevolg van in Marokko niet erkende, in Nederland uitgesproken echtscheidingen. Het is nog onduidelijk of de voorgestelde wijziging van het Marokkaanse wetboek van personen-, familie- en erfrecht, de Mudawwanah, zal leiden tot erkenning van hier te lande uitgesproken echtscheidingen.

- De Commissie constateert dat het beschermen van de nationale veiligheid een belangrijke motivatie blijkt te zijn om de activiteiten van Marokkanen en Turken in Nederland in het oog te houden. De voorname zorg van de Turkse overheid lijkt vooral te liggen bij de activiteiten van georganiseerde Koerden. De Marokkaanse overheid was in het verleden bevreesd voor oppositionele groepen, maar heeft tegenwoordig vooral oog voor fundamentalistische bewegingen onder Marokkanen buiten (en binnen) de landsgrenzen.
- De Commissie constateert dat de organisatievorming onder de eerste generatie migranten sterk is bepaald door politieke, etnische en religieuze kwesties in het land van herkomst. De invloed die vanuit het land van herkomst uitgaat, wordt mede bepaald door de mate van integratie van migranten en de vraag in hoeverre ze zelf georiënteerd zijn op het land van herkomst.
- Op grond van onderzoek constateert de Commissie dat op het terrein van godsdienstbeleving de Turkse en Marokkaanse overheden directe invloed uitoefenen via moskee-organisaties. De Turkse overheid oefent controle uit via het Diyanet en de bij de Islamitische Stichting Nederland (opgericht in 1982) aangesloten moskeeën, terwijl de Marokkaanse invloed via de Unie van Marokkaanse Moslim Organisaties Nederland (opgericht in 1977) verloopt. De AIVD/BVD concludeert in 2002 dat aan de Turkse overheid en Diyanet gelieerde organisaties de plannen voor een Nederlandse imam-opleiding als bedreiging ervaren voor de eigen controle op de Turkse gemeenschap in Nederland. In die zin kan de invloed van de overheden van landen van herkomst als een rem op de integratie worden beschouwd (en op het ontstaan van een Nederlandse islam). De Commissie stelt vast dat de effecten van de greep die de Turkse en Marokkaanse overheden in het algemeen proberen te houden op de islam via de moskeeën minder eenduidig zijn. Binnen de Nederlandse moslimorganisaties worden wisselende reacties waargenomen op het voornemen van de Nederlandse regering tot een Nederlandse imamopleiding.
- De Commissie concludeert dat de Turkse en de Marokkaanse overheden initiatieven ontplooien om het onderwijs in eigen taal en cultuur onder migrantengemeenschappen in vestigingslanden te stimuleren. In de Nederlandse wijze van organisatie van het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OET(C)) en later Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) blijft de invloed die landen van herkomst hierop kunnen uitoefenen zeer beperkt.
- De Commissie constateert dat de migrantengemeenschappen in Nederland (en andere Europese landen) van aanzienlijk economisch belang zijn voor de Turkse en Marokkaanse samenlevingen vanwege de omvangrijke deviezenstroom.
- De Commissie constateert dat de Turkse overheid nooit actie lijkt te hebben ondernomen om deze stroom van deviezen te ondersteunen. De Marokkaanse overheid heeft zich juist wel op dit vlak geprofileerd. Het instandhouden van banden met de Marokkanen in Nederland (en Europa) wordt in belangrijke mate gemotiveerd vanuit economische motieven. Over de effecten hiervan op de integratie van de migranten in de Nederlandse samenleving geven de bronnen weinig uitsluitsel. Wel ligt het voor de hand dat de overmakingen van invloed zijn op de

financiële positie van een groep met een toch al overwegend lage sociaal-economische positie.

Aanbevelingen

De Commissie beveelt aan:

- De Nederlandse overheid neemt zodanige maatregelen dat Nederlandse staatsburgers geen belemmeringen ervaren door wetgeving van het land van herkomst.

10.9 Organisaties van en voor minderheden

Samenvatting

In de beginperiode bestaan veel organisaties van en voor minderheden voornamelijk uit autochtone bestuurders en woordvoerders. Buitenlandse gastarbeiders voelen zich niet vertegenwoordigd en willen hun eigen organisaties opzetten. Deze signalen worden in de woelige jaren zestig door actievoerders en studenten opgepikt en omgezet in de vorm van allerlei actiegroepen die voor de belangen van (en in sommige gevallen samen met) de buitenlandse gastarbeiders opkomen. Eind jaren zestig en begin jaren zeventig ontstaan de eerste eigen organisaties, die in het begin vaak de (politieke) conflicten en organisatievormen in de landen van herkomst weerspiegelen. In de jaren zeventig en tachtig houden de meeste organisaties zich voornamelijk bezig met sociaal-culturele of religieuze activiteiten. Naar aanleiding van de Minderhedennota uit 1983 wordt op initiatief van de overheid een landelijke inspraakstructuur op poten gezet om advies door en overleg met de diverse minderheidsgroepen tot stand te laten komen. De totstandkoming van de inspraakorganen verloopt in een aantal gevallen moeizaam, omdat één orgaan namens een verscheidenheid aan subgroepen binnen de verschillende nationaliteiten de desbetreffende nationaliteit moet vertegenwoordigen. Met de decentralisatie worden de welzijnsgelden naar de gemeenten overgeheveld, waardoor de gemeenten verantwoordelijk worden voor de subsidiëring van organisaties van en voor minderheden. Alhoewel in de loop van de tijd de nadruk komt te liggen op algemene instellingen, worden op lokaal niveau de categorale instellingen nog wel gesubsidieerd, enerzijds vanwege het onvermogen van de algemene voorzieningen om te voorzien in de specifieke behoeften van de diverse migrantengroepen, anderzijds vanwege de beleidsvrijheid van de gemeenten. In de jaren negentig wordt de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderheden (LAO) omgezet in het Landelijk Overleg Minderheden (LOM), waardoor de adviserende functie van de inspraakorganen wegvalt. Ook wordt de subsidieregeling voor landelijke zelforganisaties aangepast, die na kritische opmerkingen vanuit het veld en de Tweede Kamer verder wordt bijgesteld.

In de huidige situatie worden de inspraakorganen gesubsidieerd door het ministerie van Justitie, de landelijke zelforganisaties door het ministerie van VWS en regionale steunfuncties door de provincies. Op lokaal niveau worden zowel belangenorganisaties als zelforganisaties gesubsidieerd door de gemeenten. De diversiteit in de zogenoemde zelforganisaties en de activiteiten die deze organisaties organiseren, neemt in de loop van de jaren negentig toe; sociaal-culturele activiteiten zijn hierbij nog steeds belangrijk. Op lokaal niveau bestaat een enorme diversiteit in het subsi-

diebeleid en de subsidiecriteria. Desondanks is een algemene trend waarneembaar in de subsidiëring van organisaties van en voor minderheden. De laatste jaren worden de subsidiecriteria voor organisaties van en voor minderheden ter discussie gesteld en gaat men steeds vaker over tot projectfinanciering in plaats van de tot voorheen vaak gebruikelijke instellingssubsidies.

Over (het functioneren van) organisaties van en voor minderheden zijn de meningen verdeeld. De discussies spitsen zich toe op de representativiteit, de invloed van deze organisaties op het beleid en de vraag hoe zij in het licht van de integratie van de individuele leden van hun achterban gezien moeten worden.

Conclusies

- De Commissie constateert dat tot halverwege de jaren zeventig organisaties voor minderheden (de zogenoemde stichtingen) voornamelijk uit autochtone Nederlanders bestaan, waardoor deze organisaties enigszins paternalistisch in hun gedrag zijn geweest ten opzichte van migranten.
- De Commissie is van mening dat met de vervanging van de LAO door het LOM de adviesfunctie van de samenwerkingsverbanden is uitgekleeft, waardoor de beleidsbeïnvloeding nauwelijks nog tot stand komt.
- De Commissie constateert dat inspraakorganen op landelijk niveau (het LOM) en belangenorganisaties op lokaal niveau door de overheden als aanspreekpunten van de diverse allochtone groeperingen worden benaderd en dat dit met name geldt in tijden van crises zoals de Rushdie-affaire, 11 september en uitspraken van imam El Mourni.
- De Commissie is van mening dat de representativiteit van in het bijzonder de samenwerkingsverbanden die deel uitmaken van het LOM en van allochtone belangenorganisaties op het lokale niveau vaak niet eenduidig is.
- De organisatorische infrastructuur (zelf- en belangenorganisaties, islamitische organisaties, moskeeën) van allochtone gemeenschappen komt volgens de Commissie overeen met de structuur van het Nederlandse maatschappelijke middenveld en de Nederlandse overlegcultuur, en is mede tot stand gekomen onder invloed van het minderhedenbeleid van begin jaren tachtig.
- De Commissie constateert dat subsidiecriteria voor zelforganisaties met veelomvattende termen als emancipatie, participatie en integratie niet eenduidig en concreet zijn, waardoor onduidelijk is welke activiteiten gesubsidieerd worden.
- De Commissie is van mening dat het causale verband tussen de activiteiten van zelforganisaties en de integratie van de individuele personen van allochtone herkomst moeilijk aantoonbaar is.

Aanbevelingen

De Commissie beveelt aan:

- Bij subsidiering wordt zoveel mogelijk uitgegaan van projecten die bijdragen aan integratie en emancipatie. Bij financiering van culturele activiteiten zijn de gehanteerde criteria identiek voor autochtone en allochtone cultuur.
- Daar waar organisaties door de overheid ingeschakeld worden als vertegenwoordiger van een bepaalde groep, wordt de representativiteit zorgvuldig beoordeeld.

Tenslotte:

- De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid kan het houden van hoorzittingen in het land van harte aanbevelen aan de Tweede-Kamer.

APPENDICES

Appendix A Noten hoofdstuk 1

1. Onderzoeksvoorstel van de werkgroep voorbereiding parlementair onderzoek integratiebeleid, ingesteld door de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
2. Kamerstukken 28 689, nrs. 1–7

Appendix B Financiële overzichten integratiebeleid minderheden 1970–2003

1. Brief d.d. 25 april 2003 van de Commissie aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
2. Brief d.d. 9 september 2003 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
3. Brief d.d. 28 oktober 2003 van de Commissie aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
4. Brief d.d. 28 november 2003 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Appendix C Lijsten

1. Besloten gesprekken
2. Openbare gesprekken
3. Literatuurlijst
4. Selectie binnengekomen post

Appendix D Relevante documenten

1. Brief d.d. 17 november 2003 van de heer H. Defouad, chargé d'affaires a.i. van de Ambassade van het Koninkrijk van Marokko betreffende voorstellen tot wijziging van het Marokkaanse personen- en familie-recht
2. Brief van mevrouw P. Tuts-Dukker te Zoetermeer

APPENDIX A

ONDERZOEKSVORSTEL VAN DE WERKGROEP VOORBEREIDING PARLEMENTAIR ONDERZOEK INTEGRATIEBELEID

1 Instelling en samenstelling van de werkgroep

De Tweede Kamer heeft op 19 september 2002 de motie Marijnissen (28 600, nr.24) aangenomen. De motie besluit tot het instellen van een parlementair onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid. Het Presidium heeft vervolgens de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht de motie verder uit te werken en ten behoeve van de besluitvorming in de Kamer een onderzoeksvorstel te formuleren. Het Presidium heeft gevraagd het onderzoeksvorstel binnen vier weken af te ronden. Op 2 oktober 2002 hebben de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk een werkgroep ingesteld. Deze werkgroep (de werkgroep voorbereiding parlementair onderzoek integratiebeleid) stond onder voorzitterschap van M. de Vries (VVD).

Overige leden waren:

W. Sterk	(CDA)
J. Varela	(LPF)
K. Adelmund	(PvdA)
I. Van Gent	(GL)
A. Kant	(SP)
U. Lambrechts	(D66)

Griffier van de werkgroep was M. Beuker. De werkgroep werd daarnaast ambtelijk ondersteund door F. Hendrickx, stafmedewerker van de vaste commissie voor BZK en S. Oostlander van het Onderzoeks en Verificatiebureau van de Tweede Kamer. Ook de bijzonder Presidium Adviseur onderzoek, dhr. H. Kamps, is bij de werkzaamheden van de werkgroep betrokken geweest.

2 Werkwijze

De werkgroep heeft de tekst van de motie als leidraad genomen bij haar werkzaamheden. De werkgroep heeft diverse keren overlegd over de uitwerking van de motie. Allereerst zijn alle mogelijke onderwerpen voor onderzoek geïnventariseerd. Alle werkgroepleden hebben hiervoor voorstellen ingediend bij de voorzitter. Vervolgens heeft de werkgroep gezocht naar gemeenschappelijkheid in de verschillende voorstellen. Steeds heeft de werkgroep zich daarbij de vraag gesteld 'draagt onderzoek op dit terrein bij aan het beantwoorden van de hoofdvraag zoals neergelegd in de motie?' Aldus is de werkgroep gekomen tot een afbakening van het onderwerp. Naast het inventariseren van de wensen van de werkgroepleden is gekeken op welke terreinen reeds onderzoek is verricht. De werkgroep is van mening dat de Tweede Kamer daar waar mogelijk aansluiting moet zoeken bij reeds bestaand onderzoek.

De besluitvorming in de werkgroep vond plaats op basis van de stukken die ambtelijk werden voorbereid. Nadat de werkgroep de onderwerpen voor onderzoek had afgebakend, heeft zij een advies opgesteld over de onderzoeksmodaliteit, de benodigde tijd en heeft zij een eerste schatting gemaakt van de kosten van het onderzoek. Hierbij heeft de werkgroep de aanwijzingen uit het draaiboek onderzoek gevolgd.

3 Uitgangspunten voor mogelijk parlementair onderzoek

Bij haar beschouwingen over de reikwijdte van het parlementaire onderzoek is de werkgroep tot de volgende aanbevelingen gekomen:

- Het integratiebeleid is van recente datum. Pas in de eerste helft van de jaren negentig wordt dit beleid als zodanig benoemd. De werkgroep is zich ervan bewust dat de resultaten van dit beleid op onder andere de tweede en derde generatie allochtonen hierdoor moeilijk onderzocht kunnen worden. Tegen de achtergrond van de wens van de motie Marijnissen wordt de term 'integratiebeleid' dan ook ruim geïnterpreteerd als het beleid dat gericht is op het verkleinen van achterstanden en/of emanciperen van allochtone bevolkingsgroepen. De werkgroep beveelt aan het integratiebeleid zoals dat vanaf de jaren zeventig is gevoerd, in het onderzoek te betrekken, en bij de definities van doelgroepen en beleid aan te sluiten bij de in de tijd wisselende beleidsopvattingen.
- Zij heeft geconstateerd dat er al zeer veel onderzoek op het gebied van het integratiebeleid is verricht. Dat is begrijpelijk omdat het integratiebeleid betrekking heeft op veel aspecten van de samenleving. Vanuit die constatering is het de uitdrukkelijke wens van de werkgroep om de samenhang – of het ontbreken ervan – van de verschillende aspecten van het integratiebeleid in het onderzoek centraal te stellen. Door deze invalshoek ligt het accent niet op nieuwe 'fact finding' maar op inventarisatie en kritische analyse van bestaande studies, gericht op de beantwoording van de vraag hoe de diverse onderdelen van het integratiebeleid elkaar versterken of juist verzwakken.
- Belangrijk is dat de Kamer inzicht verkrijgt in de resultaten van het integratiebeleid zoals dat door het rijk en de decentrale overheden is gevoerd. Zoals gezegd gaat het dan om de samenhang tussen de diverse deelterreinen van beleid, zoals bijvoorbeeld inkomen en werkgelegenheid, wonen, en onderwijsdeelname.
- Bij de analyse van het gevoerde beleid zal terdege rekening moeten worden gehouden met de cultuurhistorische en sociaal-economische achtergronden van de verschillende doelgroepen van beleid, die mede verklarend kunnen zijn voor de uiteindelijke resultaten van het gevoerde integratiebeleid.
- Bij de inventarisatie en analyse van de uitkomsten van het beleid kan een -beperkte- internationale vergelijking van de aanpak en uitkomsten van met name het stedelijke integratiebeleid het zicht op waardevolle instrumenten verscherpen. De werkgroep beveelt aan om ook aan deze internationale vergelijking gepaste aandacht te schenken.
- Het integratiebeleid en het onderzoek naar het integratiebeleid richt zich op personen die met een geldige verblijfstitel in ons land verblijven.
- De persoonlijke ervaringen van betrokkenen ten aanzien van het gevoerde beleid dienen in het onderzoek te worden betrokken, onder andere door het houden van hoorzittingen.

De uitkomst van het parlementaire onderzoek moet de Kamer in staat stellen een oordeel te vormen over het integratiebeleid van de overheid. Het onderzoek moet gericht zijn op het vinden van gemeenschappelijke kenmerken van het beleid, en het onderzoeken van de samenhang van het integratiebeleid zoals dat op verschillende deelterreinen zoals wonen, inkomen en werk, en onderwijs, heeft uitgewerkt. Werden met het beleid wel de beoogde groepen bereikt, was op voorhand duidelijk welke resultaten werden beoogd, hoe is het beleid uitgevoerd en wat waren de resultaten? Belangrijk is dat zoveel mogelijk aan de hand van kengetallen

wordt bekeken wat men wilde bereiken, wat daarvoor is gedaan en wat daarvan het resultaat was.

De werkgroep stelt voor dat het onderzoek zich bij voorkeur richt op de drie bovengenoemde deelterreinen. Op deze terreinen is in de afgelopen periode aantoonbaar een grote beleidsinspanning gepleegd. Uit de studies die door de werkgroep zijn gebruikt komt tevens naar voren dat op deze deelterreinen zich knelpunten voordoen. Deze opsomming is echter niet limitatief ook andere terreinen kunnen in het onderzoek betrokken worden.

De werkgroep signaleert dat er grote verschillen bestaan in de mate van integratie tussen verschillende migrantengroepen. De cultuurhistorische en sociaal-culturele verschillen tussen deze groepen kunnen een mogelijke verklaring vormen voor het al dan niet slagen van het beleid. Het onderzoek moet ook aan de sociaal-culturele facetten aandacht schenken.

De werkgroep omschrijft het doel van het onderzoek als volgt:

Doel van het onderzoek 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 werkgroep stelt daarbij de volgende vraagstelling voor:

- Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?
- Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen zoals wonen, inkomen en werk en onderwijs? Wat wilde men bereiken, wat heeft men daarvoor gedaan en wat waren de resultaten?
- Is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelterreinen zijn invloed heeft gehad?
- In hoeverre is dit beleid, gezien de toenmalige doelstellingen, als succesvol te kwalificeren?
- Zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?
- Zijn de doelgroepen van beleid betrokken geweest bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid en in hoeverre werden ze bereikt?

Veel aspecten van de bovenstaande vraagstelling zijn al onderzocht. De meer integrale benadering heeft tot op heden niet bestaan. Die lacune zal door het onderzoek van de Tweede Kamer worden gevuld. Daar waar mogelijk dient de Kamer aansluiting te zoeken bij bestaand materiaal.

4 Vormgeving mogelijk parlementair onderzoek

In deze paragraaf onderbouwt de werkgroep haar advies een tijdelijke commissie in te stellen, de benodigde tijd te ramen op 9 maanden en het budget te bepalen op € 850 000.

Instelling van een tijdelijke commissie

De werkgroep adviseert onderzoek door een tijdelijke commissie. Het

vraagstuk van het integratiebeleid is complex en omvangrijk. Het heeft raakvlakken met veel beleidsterreinen. Veel mensen en organisaties zijn betrokken. Het onderwerp integratie staat in een brede maatschappelijke belangstelling. Het is om die redenen dat de werkgroep adviseert om het onderzoek uit te laten voeren door een tijdelijke commissie samengesteld uit leden van de Tweede Kamer. De inzet van het enquête-instrument acht de werkgroep vooralsnog niet nodig. Op dit moment is er geen aanleiding om getuigen onder ede te horen. Ook voor de toegang tot informatie is het enquête-instrument niet nodig, de werkgroep verwacht dat de reguliere rechten van de Tweede Kamer toereikend zullen zijn.

De werkgroep is zich ervan bewust dat het instellen van opnieuw een tijdelijke commissie, naast de enquêtecommissies Bouwnijverheid en Srebrenica een groot beslag legt op de fracties en de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer. De werkgroep adviseert daarom delen van het onderzoek niet zelf uit te voeren maar uit te besteden aan externe partijen. Binnen de Kamer en de Kamerorganisatie is momenteel niet de capaciteit en expertise aanwezig om zelf een grootschalig onderzoek uit te voeren. Externe ondersteuning is nodig. De werkgroep is wel van mening dat uitbesteed onderzoek tot stand dient te komen onder de verantwoordelijkheid van de tijdelijke commissie. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek moeten geformuleerd worden door de tijdelijke commissie en niet door externe onderzoekers. Dit temeer omdat de motie uitspreekt dat de Kamer een onderzoek moet uitvoeren.

Benodigde tijd 9 maanden

Ieder onderzoek, ook parlementair onderzoek, kent een bepaalde doorlooptijd. Er kan een aantal fasen worden onderscheiden. Na het opstarten volgt de dataverzameling, het feitenonderzoek, eventueel de hoorzittingen en vervolgens de rapportage. Deze fasen lopen deels parallel maar zijn grotendeels volgtijdelijk. Waarschijnlijk zal veel tijd nodig zijn voor het analyseren van relevante informatie en het houden van hoorzittingen.

De werkgroep is van mening dat de urgentie van het vraagstuk vraagt om een onderzoek van beperkte duur. De kwaliteit van het onderzoek dient echter ook volledige aandacht te krijgen. Op basis hiervan stelt de werkgroep voor te komen tot een onderzoek van maximaal 9 maanden. Dit betekent dat het onderzoek aan het einde van het zomerreces 2003 gereed moet zijn.

Indien de tijdelijke commissie besluit tot uitbesteden van het onderzoek, dient rekening gehouden te worden met de vigerende regels omtrent het Europees aanbesteden. Concreet betekent dit dat minimaal 10 weken extra nodig zijn voor de aanbestedingsprocedure.

4 weken: opbouw projectorganisatie en aantrekken externe onderzoeksbureau's

Ervaring met eerder parlementair onderzoek leert dat de opbouw van de projectorganisatie enige weken vergt. Met name het uitbesteden van delen van het onderzoek aan externe partijen kost tijd, mede met het oog op Europese aanbestedingsregels.

4 weken: dataverzameling

Alle relevante informatie moet worden verzameld. Het is gebruikelijk dat hiervoor afspraken worden gemaakt met betrokken departementen en andere betrokken partijen.

16 weken: onderzoek en voorbereiden hoorzittingen

Het onderzoek van de tijdelijke commissie en ook het uitbestede onderzoek is het meest tijdrovend. Hiervoor zijn zeker 12 weken nodig

4 weken: hoorzittingen

Een tijdelijk commissie kan besluiten aanvullend een aantal hoorzittingen te houden. Dit is tijdrovend. Voor 35 gesprekken / hoorzittingen is zeker vier weken benodigd. Deze gesprekken kunnen zowel binnen de Kamer als op locatie plaatsvinden.

6 weken opstellen eindrapport

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek en de hoorzittingen moet het eindrapport worden opgesteld. Zes weken moet hiervoor voldoende zijn.

Kosten € 850 000

Het uitvoeren van het onderzoek en het uitbesteden van onderzoek maakt het instellen van een kleine projectorganisatie noodzakelijk. In deze projectorganisatie worden verschillende vormen van kennis en expertise samengevoegd, bijvoorbeeld voor de organisatie van het onderzoek, het begeleiden van het uitbestede onderzoek en het voorbereiden van het onderzoek. De projectorganisatie opereert onder de verantwoordelijkheid van de betrokken griffier.

Omdat gekozen wordt voor beperkte ambtelijke ondersteuning zullen de kosten hiervoor beperkt zijn. Het uitbesteden van het onderzoek zal echter aanzienlijke kosten met zich meebrengen. Bij de raming is er van uit gegaan dat het onderzoek op de drie deelterreinen zal worden uitbesteed. Derhalve zijn ook drie uitbestede onderzoeken geraamd.

In eerste raming van de werkgroep gaat uit van een bedrag van € 850 000 voor het gehele onderzoek.

ambtelijk personeel	150 000
extern onderzoek inkomen	175 000
extern onderzoek onderwijs	175 000
extern onderzoek wonen	175 000
drukkosten eindrapport	75 000
materieel	50 000
onvoorzien	50 000
TOTAAL	850 000

5 Aanbevelingen

De werkgroep beveelt aan:

- Een tijdelijke commissie in te stellen
- Doel van het onderzoek, conform het in deze notitie verwoorde voorstel, te formuleren

- Een deel van het onderzoek te laten verrichten door externe partijen maar dit onder de verantwoordelijkheid van de Kamer.
- 9 maanden in te ruimen
- een budget van € 850 000 te reserveren
Bijlage 1 tekst motie Marijnissen
Bijlage 2 inventarisatie bestaand onderzoek

Vergaderjaar 2002–2003

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 27 november 2002

Het Presidium heeft naar aanleiding van de motie Marijnissen (stuk 28 600 nr. 24) die de Kamer op 19 september jongstleden heeft aanvaard, een advies ontvangen van de vaste commissie voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Conform dit advies stelt het Presidium voor een tijdelijke commissie in de zin van artikel 18 van het Reglement van Orde in te stellen om 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 onderzoek en over de samenhang van het beleid op de diverse deelterreinen. Het onderzoek moet tevens bouwstenen opleveren voor het toekomstige integratiebeleid».

Daarbij dient de tijdelijke commissie de volgende vragen te beantwoorden in haar rapportage:

- «• Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?
- Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen zoals wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs?
- Is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelvelden zijn invloed heeft gehad?
- In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?
- Zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?»

De tijdelijke commissie dient uiterlijk vóór het kerstreces van het jaar 2003 te rapporteren.

Het Presidium zal een nader voorstel doen voor het aantal leden van de tijdelijke commissie en de samenstelling daarvan.

Het Presidium stelt voor de tijdelijke commissie voor die eerste fase van haar werkzaamheden een budget te geven van € 350 000 en haar uit te nodigen om voor de volgende fase een nieuwe begroting in te zenden.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
F. W. Weisglas

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
W. H. de Beaufort

Vergaderjaar 2002–2003

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 2

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden,

Den Haag, 13 december 2002

De Kamer heeft op 3 december jongstleden besloten tot instelling van een tijdelijke commissie waarvan de taak is omschreven in een brief van het Presidium van 27 november (stuk 28 689 nr. 1).

Het Presidium stelt nader voor om de tijdelijke commissie vooralsnog geen andere taak te geven dan het laten verrichten van een bronnenonderzoek. De tijdelijke commissie zou haar rapport over deze beperkte taak uiterlijk op 29 januari 2003 moeten uitbrengen. Het Presidium stelt voor tot leden van deze tijdelijke commissie te benoemen, de heer Blok, mw. Sterk, de heer Varela, mw. Adelmund, mw. Van Gent, de heer Lazrak en mw. Lambrechts.

Aan de Kamer in nieuwe samenstelling zal het Presidium een voorstel doen voor de samenstelling van een nieuwe tijdelijke commissie. Deze nieuwe commissie zal tot taak hebben het onderzoek voort te zetten, waartoe de Kamer op 3 december heeft besloten, maar dan op basis van het bronnenonderzoek.

De Voorzitter

De Griffier

Vergaderjaar 2002–2003

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 3

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE ONDERZOEK INTEGRATIE-
BELEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2003

De tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid brengt als volgt verslag uit van haar werkzaamheden.

Op 18 december 2002 vond de constituerende vergadering van de tijdelijke commissie plaats. In deze vergadering heeft zij uit haar midden het lid Blok als voorzitter gekozen. Vervolgens heeft de commissie zich in de daarop volgende procedurevergaderingen beraden op de uitvoering van haar taak, te weten het laten verrichten van een bronnenonderzoek naar het integratiebeleid (kamerstuk 28 689, nr. 2). Inmiddels kan de commissie mededelen dat zij op 15 januari 2003 heeft besloten het Verwey Jonker Instituut te belasten met het verrichten van bedoeld bronnenonderzoek. Het rapport van het instituut zal naar verwachting op 17 maart 2003 gereed zijn. Dit rapport zal de nieuw samen te stellen tijdelijke commissie in staat stellen het onderzoek, waartoe op 3 december 2002 is besloten, voort te zetten.

De voorzitter van de commissie,
Blok

De griffier van de commissie,
Nava

Vergaderjaar 2002–2003

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 4

VOORSTEL VAN HET PRESIDIUM

Den Haag, 12 februari 2003

Het Presidium heeft kennisgenomen van de brief van de tijdelijke commissie, waaruit blijkt dat het rapport van het bronnenonderzoek uiterlijk op 17 maart 2003 beschikbaar zal komen. Uit deze brief blijkt dat dit rapport als basis zal kunnen fungeren voor het verdere onderzoek.

Naar aanleiding hiervan stelt het Presidium voor om de tijdelijke commissie te machtigen om haar werkzaamheden voort te zetten en uiterlijk vóór het kerstreces van dit jaar eindrapport uit te brengen. Dit eindrapport dient in te gaan op de vragen geformuleerd in de brief van het Presidium van 27 november 2002 (stuk 28 689 nr. 1), gemakshalve hier herhaald:

- «– Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?
- Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen zoals wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs?
 - Is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelvelden zijn invloed heeft gehad?
 - In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?
 - Zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?»

Het Presidium ontvangt graag ten behoeve van de Kamer uiterlijk 1 mei 2003 een tussenrapportage waaruit de verdere onderzoeksopzet van de tijdelijke commissie blijkt met een begroting van de daaraan verbonden kosten. Deze zal aan de Kamer ter goedkeuring worden voorgelegd.

Tenslotte stelt het Presidium voor om de tijdelijke commissie opnieuw samen te stellen en te benoemen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
F. W. Weisglas

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
W. H. de Beaufort

Vergaderjaar 2002–2003

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 5

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 17 april 2003

Op 20 februari 2003 heeft de Kamer ingestemd met het voorstel van het Presidium de tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid te verzoeken voor 1 mei een tussenrapportage aan te bieden (stuk 28 689, nr. 4). Deze tussenrapportage treft u hierbij aan. Het voorstel is om conform te besluiten.

Eerder is besloten het onderzoek in twee delen op te knippen. Het eerste deel betreft een bronnenonderzoek naar het reeds beschikbare materiaal. Dit onderzoek is inmiddels afgerond en zal deel uitmaken van het eindrapport. Het Presidium stelt nu voor de tijdelijke commissie te belasten met het tweede deel van het onderzoek. Dit is een verdiepingfase en moet de commissie in staat stellen een antwoord te geven op de vijf vragen die de commissie in haar eindrapport dient te beantwoorden:

- Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?
- Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen zoals wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs?
- Is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelvelden zijn invloed heeft gehad?
- In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?
- Zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?

De kosten van het totale onderzoek zijn geraamd op € 523 000. Het bedrag is niet gespecificeerd omdat het bekend worden van de specificatie de nog volgende aanbesteding van externe onderzoeken kan beïnvloeden. De specificatie ligt voor leden vertrouwelijk ter inzage bij de griffier van de tijdelijke commissie.

De planning van de commissie is erop gericht haar eindrapport voor het kerstreces van 2003 aan de Kamer aan te bieden.

De Voorzitter,
F. W. Weisglas

De Griffier,
W. H. de Beaufort

Tussenrapportage tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid**1. Inleiding**

In deze tussenrapportage komen de verdere onderzoeksopzet van de commissie en de begroting van de daarbij behorende kosten aan de orde. Voorts wordt kort ingegaan op de planning en de samenstelling van de staf.

2. Bronnenonderzoek

Zoals de commissie u bij brief van 23 januari 2003 heeft ingelicht, heeft zij het Verwey-Jonker Instituut belast met het verrichten van het bronnenonderzoek naar het integratiebeleid (kamerstuk 29 689, nr. 3). De opdracht aan het instituut was een eerste antwoord te geven op de vijf vragen die de commissie in haar eindrapportage dient te beantwoorden (kamerstuk 28 689, nr. 1), te weten:

- welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?;
- wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelreinen zoals wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs?;
- is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelvelden zijn invloed heeft gehad?;
- in hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?;
- zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?

Inmiddels heeft het Verwey-Jonker Instituut over zijn (voorlopige) bevindingen aan de commissie gerapporteerd. Het resultaat van het bronnenonderzoek levert naar het oordeel van de commissie een vrij compleet beeld op van het integratiebeleid van de afgelopen 30 jaar. De meeste van de vijf gestelde vragen worden zelfs uitgebreid beantwoord. Desalniettemin blijkt uit het rapport dat op een aantal punten aanvullend onderzoek nodig is. Op dit aanvullend onderzoek wordt hieronder nader ingegaan. De rapportage van het Verwey Jonker Instituut zal deel uitmaken van de eindrapportage van de commissie aan de Kamer. De commissie zal in de volgende fase van haar onderzoek de (voorlopige) bevindingen van het bronnenonderzoek toetsen en in het eindrapport zal zij haar eigen conclusies formuleren.

3. Aanvullend onderzoek

Mede op basis van het bronnenonderzoek acht de commissie het wenselijk de volgende aanvullende (literatuur)onderzoeken uit te besteden.

• SPVA-cijfers

Op het terrein van 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 zullen dit jaar verzameld worden. Daarmee is het mogelijk om de ontwikkelingen van de afgelopen vier jaar op het terrein van arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen in het eindrapport op te nemen.

- **Sociaal-economische positie van allochtonen**
Een ander nader te onderzoeken aspect is de sociaal-economische positie van allochtonen in relatie tot het overheidsbeleid en de uitwerking daarvan in de praktijk. Welke (werkgelegenheids)projecten (publieke en private) zijn er (geweest), die toegespitst zijn op verbetering van de sociaal-economische positie van allochtonen? En wat is daarvan de effectiviteit (geweest)?
- **Zelforganisaties**
Het functioneren en de rol van zelforganisaties, welzijnsorganisaties (die vooral in de jaren zeventig en tachtig actief waren) en belangenorganisaties, zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde organisaties, zal nader onderzocht worden.
- **Emancipatie van vrouwen en meisjes**
De emancipatie van vrouwen en meisjes is in het huidige onderzoek nog niet aan de orde geweest. Dit onderwerp wordt van belang geacht bij het in kaart brengen van het verloop van de integratie van de afgelopen 30 jaar.
- **Doel en samenhang deelterrein Onderwijs**
De uiteenlopende doelen die zijn beoogd (achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud, verbetering van interetnisch samenleven) dienen nader in kaart gebracht te worden. Ook de vraag naar de samenhang tussen de sociaal-economische en sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid dient nader onderzocht te worden.
- **Relevante buitenlandse stedelijke ervaring deelterrein Onderwijs**
Het terrein van onderwijs zal een relevante buitenlandse stedelijke ervaring object van studie zijn omdat dat onderwerp zich leent voor een internationale vergelijking. Een belangrijke vraag die aan de orde zal komen is hoe de buitenlandse stedelijke ervaringen met het onderwijs zijn in relatie tot achterstandsbestrijding, taal- en cultuurbehoud, verbetering van interetnisch samenleven.
- **Rol overheden in landen van herkomst**
Hierbij gaat het om wat de visie van de overheden in de landen van herkomst is op het Nederlandse integratiebeleid in relatie tot het eigen beleid, dubbele nationaliteit en steun aan zelforganisaties in Nederland. Tevens om in hoeverre de rol van overheden in de landen van herkomst van invloed is (geweest) op integratie van landgenoten in Nederland.

4. Activiteiten van de commissie

De commissie zal naast het uitbesteden van de aanvullende onderzoeken zelf gesprekken voeren en hoorzittingen houden. Zij maakt daarbij een onderscheid tussen gesprekken in de eerstvolgende fase van het onderzoek, welke gesprekken een informeel, vertrouwelijk karakter hebben, en gesprekken en hoorzittingen in het kader van de openbare afronding.

Informele gesprekken

In de eerstvolgende fase van het onderzoek – en gelijktijdig met de uit te besteden aanvullende onderzoeken – is de commissie voornemens informele gesprekken te voeren met (ervarings)deskundigen, (oud) politici, (oud) ambtenaren, (oud) vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zoals zelforganisaties, belangenorganisaties, organisaties van

buurbewoners, besturen van (basis)scholen, werknemers- en werkgeversorganisaties e.d.

Het doel van deze gesprekken is vierledig, te weten:

- het toetsen van de bevindingen van het bronnenonderzoek;
- het vergroten van kennis van en inzicht in de materie;
- het vernemen van de mening van de verschillende actoren;
- de selectie van personen die voor de openbare afronding zullen worden uitgenodigd.

Tevens is de commissie voornemens in het kader van het onderzoek naar de buitenlandse stedelijke ervaringen een werkbezoek te brengen aan een aantal steden in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Openbare afronding

Het bronnenonderzoek, de resultaten van de aanvullende onderzoeken en de gevoerde informele gesprekken vormen de bouwstenen voor de openbare afronding. Deze openbare afronding zal bestaan uit gesprekken in de Tweede Kamer en hoorzittingen ter plekke («in de wijk»).

De primaire functie van de openbare afronding is de toetsing van de bevindingen van het onderzoek in het openbaar. De openbare afronding biedt tevens de mogelijkheid om als commissie in het openbaar de burgers de diverse aspecten van het gevoerde integratiebeleid te tonen.

5. Planning

Zodra de Kamer de onderzoeksopzet en de bijbehorende begroting van de commissie heeft goedgekeurd, zal zij haar staf uitbreiden, het aanvullend onderzoek uitbesteden en een begin maken met het voeren van de informele gesprekken. Het voornemen van de commissie is in de loop van het najaar de openbare afronding te houden.

De planning van de commissie is erop gericht haar eindrapport voor het kerstreces van 2003 aan de Kamer aan te bieden, conform het besluit van de Kamer d.d. 3 december 2002.

6. Samenstelling staf

De staf van de commissie zal voornamelijk uit in totaal zes personen bestaan. Naast een griffier, een onderzoekscoördinator en een commissie-assistente zullen drie stafmedewerkers/onderzoekers worden aange-trokken.

7. Kosten

De totale begroting is geraamd op € 523 000.

Vergaderjaar 2002–2003

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 6

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE ONDERZOEK INTEGRATIE-
BELEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2003

De tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid heeft de eer u hierbij haar tweede tussenrapportage aan te bieden, waarin zij verslag doet van haar werkzaamheden tot nu toe. Tevens wordt ingegaan op de komende activiteiten van de commissie.

De voorzitter van de commissie,
Blok

De griffier van de commissie,
Nava

Tweede tussenrapportage tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid

1. Stand van zaken

Meteen na de instemming van de Tweede Kamer op 24 april 2003¹ met de onderzoeksopzet en de begroting van de daarbij behorende kosten heeft de tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid met voortvarendheid haar werkzaamheden vervolgd. Tegelijkertijd met de werving van drie stafmedewerkers/onderzoekers werd de aanbestedingsprocedure voor de aanvullende onderzoeken gestart en werd een aanvang gemaakt met het organiseren en voorbereiden van informele gesprekken.

Aanvullende onderzoeken

In haar tussenrapportage d.d. 17 april 2003² heeft de commissie aangegeven een zevental aanvullende (literatuur)onderzoeken te zullen uitbesteden. Een nadere bestudering van het bronnenonderzoek heeft de commissie echter doen besluiten het aanvullende onderzoek naar de sociaal-economische positie van allochtonen te laten vervallen. De overige zes onderzoeken zijn na een korte aanbestedingsprocedure uitbesteed. Het Verwey Jonker Instituut is belast met de volgende onderzoeken: de SPVA-cijfers, de zelforganisaties, de emancipatie van vrouwen en meisjes en het doel en samenhang op het deelterrein Onderwijs. Het onderzoeksbureau QA+ verricht het onderzoek naar de relevante buitenlandse stedelijke ervaring op het deelterrein Onderwijs en het onderzoek naar de rol van de overheden in de landen van herkomst. De rapporten zijn nu in concept gereed. De definitieve onderzoeksrapporten zullen deel uitmaken van de eindrapportage van de commissie aan de Kamer.

In de tussenrapportage is melding gemaakt van het voornemen van de commissie om in het kader van het onderzoek naar de buitenlandse stedelijke ervaringen op het deelterrein Onderwijs een werkbezoek te brengen aan een aantal steden in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Na ampel beraad heeft de commissie besloten af te zien van het werkbezoek omdat de meerwaarde daarvan in het licht van het rapport van QA+ relatief gering zal zijn.

Informele gesprekken

In de periode van 26 mei tot en met 12 september 2003 heeft de commissie 96 informele gesprekken gevoerd met 131 personen. Mede op basis van deze informele gesprekken heeft de commissie de personen geselecteerd die voor een de openbare afronding worden uitgenodigd.

2. Openbare afronding

Zoals in de eerste tussenrapportage van de commissie is verwoord, zal de openbare afronding bestaan uit openbare gesprekken en hoorzittingen ter plekke («in de wijk»).

De openbare gesprekken zullen in de Tweede Kamer en in vier gemeenten worden gehouden. Vanwege de omvang van haar onderzoek en de beschikbare tijd heeft de commissie moeten besluiten het aantal te bezoeken gemeenten tot vier te beperken. De commissie heeft de volgende criteria gehanteerd:

- twee grote en twee middelgrote gemeenten;
- aanzienlijke populatie allochtonen;
- spreiding over het land.

¹ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, nr. 66, blz. 3966.

² Kamerstuk 28 689, nr. 5.

- Uiteindelijk is de keuze op Amsterdam, Deventer, Rotterdam en Tilburg gevallen.

In de openbare gesprekken in de Tweede Kamer zal het accent op het landelijke integratiebeleid liggen. Uitgenodigd worden onder anderen oud-bewindspersonen, (oud) ambtenaren, wetenschappers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

In de vier gemeenten zal het integratiebeleid, zoals dat daar vorm wordt geven, worden belicht. Het doel is een beeld te krijgen van de uitvoering en de effecten van het landelijke integratiebeleid op gemeentelijk niveau. Voor deze gesprekken worden onder meer uitgenodigd (oud)wethouders, (oud)ambtenaren, vertegenwoordigers van zelf- en belangenorganisaties, vertegenwoordigers van bewonersorganisaties, schooldirecteuren, woningcorporaties, allochtone ondernemers en voormalige gastarbeiders. Naast deze openbare gesprekken in de gemeenten zal de commissie in een buurthuis een openbare hoorzitting houden. Het doel daarvan is ook de burgers/bewoners een stem te geven.

Op maandag 22 september zullen de openbare gesprekken in de Tweede Kamer aanvangen. Het laatste gesprek in Den Haag is voorzien op vrijdag 3 oktober. De maandag, woensdag, donderdag en vrijdag zijn daarvoor gereserveerd.

Vervolgens zal de commissie Amsterdam op maandag 6 en dinsdag 7 oktober bezoeken. Tilburg volgt op donderdag 9 en vrijdag 10 oktober, en Rotterdam op maandag 20 en dinsdag 21 oktober. De laatste gemeente die wordt bezocht is Deventer, op donderdag 23 en vrijdag 24 oktober.

Het ziet ernaar uit dat de commissie na afloop van de openbare gesprekken in de gemeenten nog een aantal openbare gesprekken in de Tweede Kamer zal moeten voeren. Het gaat daarbij om personen die om agendatechnische redenen niet eerder konden worden ingepland.

3. Planning

Na afloop van de openbare afronding zal de commissie zich geheel wijden aan het schrijven van haar eindrapport. De planning is erop gericht het eindrapport voor het kerstreces van 2003 aan de Kamer aan te bieden.

Vergaderjaar 2003–2004

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 7

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE ONDERZOEK INTEGRATIE-
BELEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2003

De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid doet hierbij verslag van de voortgang van haar werkzaamheden.

Conform haar tweede tussenrapportage van 12 september 2003 (kamerstuk 28 689, nr. 6) heeft de commissie de openbare afronding van haar onderzoek voltooid. In totaal heeft zij in de periode van 22 september tot en met 13 november 86 openbare gesprekken gevoerd met 141 personen, zowel in Tweede Kamer als in de vier bezochte gemeenten. Daarnaast heeft de commissie in deze gemeenten een openbare hoorzitting gehouden, waarbij van de aanwezigen 94 personen het woord hebben gevoerd. Tevens heeft zij in deze periode nog acht informele gesprekken gevoerd. Op dit moment zet de commissie zich aan het schrijven van haar eindrapport.

De (voorbereiding van de) openbare afronding heeft afgelopen maanden alle aandacht van de commissie gevergd. De analyse van de openbare gesprekken en recent verschenen onderzoeksrapporten op het terrein van integratie leveren ook een aantal zaken op die nader onderzoek vragen. Bovendien waren de definitieve rapporten van een aantal aanvullende onderzoeken waartoe de commissie opdracht heeft gegeven pas eind oktober gereed. Het gaat daarbij om de volgende onderzoeken: de SPVA-cijfers, de rol van zelforganisaties, de emancipatie van vrouwen en meisjes en het doel en de samenhang op het deelterrein onderwijs.

Ingevolge haar opdracht zou de commissie uiterlijk 18 december 2003 de Kamer haar eindrapportage moeten aanbieden. De commissie is gezien het bovenstaande daartoe niet in staat. Zij vertrouwt erop dat u haar mandaat met vijf weken zult willen verlengen, opdat zij na ommeekomst

van het kerstreces u haar eindrapportage kan aanbieden. De kosten die aan de verlenging zijn verbonden, kunnen uit de goedgekeurde begroting ad € 523 000 worden voldaan.

De voorzitter van de commissie,
S.A. Blok

De griffier van de commissie,
D. S. Nava

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 689, nr. 7

APPENDIX B



Den Haag, 25 april 2003

Aan de minister voor
Vreemdelingenzaken en Integratie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Ons kenmerk: 03-03-TCOI

Naar aanleiding van de motie-Marijnissen (kamerstuk 28 600, nr. 24) heeft de Tweede Kamer de tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid ingesteld. Deze commissie is belast met het uitvoeren van een onderzoek waarvan het doel is de Kamer in staat te stellen een oordeel te vormen over de beoogde effecten en de feitelijke resultaten van dit onderzoek en over de samenhang van het beleid op diverse deelterreinen. Het onderzoek moet tevens bouwstenen opleveren voor toekomstig integratiebeleid (kamerstuk 28 689, nr. 1). De onderzoeksvragen die de tijdelijke commissie eind van dit jaar in haar eindrapportage aan de Kamer dient te beantwoorden zijn:

- welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?;
- wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deelterreinen zoals wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs?;
- is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelvelden zijn invloed heeft gehad?;
- in hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?;
- zijn er buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid, waarmee ons land zijn voordeel kan doen?

Inmiddels heeft de tijdelijke commissie een aanvang gemaakt met haar werkzaamheden. Zij heeft reeds moeten constateren dat een integraal overzicht ontbreekt van de gelden die de Nederlandse regering de afgelopen 30 jaren aan categoriale beleid voor doelgroepen (grotendeels de jaren 70), het minderhedenbeleid (grotendeels de jaren 80) en het integratiebeleid (grotendeels de jaren 90) heeft besteed. Gezien haar opdracht, acht de tijdelijke commissie het van cruciaal belang over deze gegevens te beschikken.

Namens de commissie verzoek ik u, als minister belast met het integratiebeleid, het bedoelde integrale overzicht op te stellen en aan haar te doen toekomen. Wellicht ten overvloede attendeer ik u erop dat het daarbij gaat om het integratiebeleid zoals dat door de verschillende

Tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid
Tweede Kamer der Staten-Generaal, Postbus 20018, 2500 EA Den Haag
tel: 070 3185029, fax: 070 3185045, email: tijd.cie.integratiebeleid@tk.parlement.nl

betrokken ministeries vorm is gegeven, in het bijzonder op de terreinen wonen en recreëren, inkomen en werk en onderwijs.

De commissie stelt het zeer op prijs dit overzicht uiterlijk in de eerste week van september 2003 te ontvangen, opdat het betrokken kan worden bij de openbare gesprekken in het najaar en bij haar eindrapportage aan de Tweede Kamer.

De voorzitter van de tijdelijke commissie
onderzoek integratiebeleid,

S. Blok

Tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid
Tweede Kamer der Staten-Generaal, Postbus 20018, 2500 EA Den Haag
tel: 070 3185029, fax: 070 3185045, email: tijd.cie.integratiebeleid@tk.parlement.nl

Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid
van de Tweede Kamer
T.a.v. de heer S.A. Blok, voorzitter
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 00
www.justitie.nl

Onderdeel	DCIM
Datum	9 september 2003
Ons kenmerk	5243545/03
Uw kenmerk	03-03-TCOI
Bijlage(n)	2
Onderwerp	financiële overzichten integratiebeleid minderheden 1970-2003

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer Blok,

In uw brief van 25 april jl. verzoekt u mij de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid een integraal overzicht te verstrekken van de gelden die de Nederlandse regering in de afgelopen 30 jaren aan categoriaal beleid voor doelgroepen (grofweg de jaren 70), het minderhedenbeleid (grofweg de jaren 80) en het integratiebeleid (grofweg de jaren 90) heeft besteed. Hierbij voldoe ik aan uw verzoek. De financiële gegevens zijn voorzien van een toelichting op de totstandkoming van de overzichten. Korthedshalve verwijs ik naar deze toelichting en de cijfermatige gegevens.

Ik hoop uw commissie hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

Financiële overzichten minderheden-/integratiebeleid 1970-2003

Inleiding

De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid van de Tweede Kamer heeft op 25 april 2003 de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht om een integraal overzicht van de gelden ten behoeve van het integratiebeleid voor minderheden zijn opgenomen in de Rijksbegrotingen vanaf 1970 tot en met 2003. Met de overzichten in bijlage 1 voldoe ik aan dit verzoek¹.

In het onderstaande wordt een toelichting gegeven op de totstandkoming van deze overzichten.

In de jaarlijkse begrotingen van de verschillende departementen worden in de jaren 70 nauwelijks uitgaven specifiek voor minderheidsgroepen aangegeven. Uitzondering daarop vormt het ministerie van CRM dat in die jaren steeds meer aandacht heeft voor het welzijn van buitenlandse werknemers, Molukkers en de groeiende groep Surinamers die naar Nederland komen als gevolg van de onafhankelijkheid van hun land.

Op 2 februari 1979 neemt de ministerraad het besluit om de minister van Binnenlandse Zaken aan te wijzen als coördinerend minister voor het algemeen beleid ten aanzien van etnische minderheden en woonwageneigenaren. Met het uitkomen van de ontwerp-minderhedennota op 28 april 1981 geeft de Regering een aanzet om te komen tot een samenhangend beleid ten aanzien van minderheden. In de begroting 1983 van het ministerie van Binnenlandse Zaken is voor het eerst een Actieprogramma Minderhedenbeleid opgenomen met een overzicht van de uitgaven die de ministeries voornemens zijn te doen voor etnische minderheden.

Voor het overzicht van de jaren van 1970 tot en met 1982 is gebruik gemaakt van de begrotingen van de diverse departementen inclusief de Memorie van Toelichting. In deze jaren is het bedrag dat in de diverse begrotingen specifiek voor etnische minderheden is terug te vinden gegroeid van € 9 mln (1970) tot € 201 mln (1982). Dat in de diverse begrotingen niet alle uitgaven voor etnische minderheden gespecificeerd zijn terug te vinden blijkt uit een vergelijking van de in de begrotingen 1983 opgenomen bedragen met de bedragen in het financiële overzicht bij het eerst verschenen Actieprogramma Minderhedenbeleid 1983 (zie bijlage 2). In de begrotingen van de diverse departementen is voor 1983 in totaal € 219 mln terug te vinden. Het financiële overzicht bij het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1983 komt tot een bedrag van € 307 mln. Het verschil tussen beide overzichten wordt voornamelijk verklaard door het feit dat in het laatst genoemde overzicht voor het eerst vanuit het ministerie van O en W wordt aangegeven wat de faciliteitenregelingen voor leerlingen en studenten van etnische minderheden jaarlijks kosten: € 114 mln. Daarentegen wordt in het financiële overzicht in het Actieprogramma Minderhedenbeleid het bedrag dat het ministerie van CRM jaarlijks uittrekt voor bijstand aan woonwageneigenaren: € 58 mln niet meegenomen.

Vanwege de grotere detaillering van de gegevens is voor de jaren na 1983 alleen gebruik gemaakt van de jaarlijkse financiële overzichten die zijn opgenomen in het Actieprogramma, de Jaarrapportage en de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden. In de afgelopen 20 jaar zijn drie periodes te onderscheiden in de presentatie van de gegevens:

¹ De bedragen in de overzichten zijn weergegeven in Euro's, ook voor de jaren 1970 tot en met 2001. Voor de volledigheid is het overzicht in guldens voor de periode 1970 tot en met 2001 separaat bijgevoegd. In het jaar 2001 wijkt het guldenoverzicht af van dat in Euro vanwege de actualisering van de bedragen in Euro aan de hand van het horizontale overzicht van 2002. Voor 2001 is alleen het overzicht in Euro te gebruiken.

	Totaaloverzicht													Totaal 1970-2003		
	€ x 1 min															
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	begr	
Ministerie van AZ	0,159	0,023	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,545
Ministerie van BuzalOS	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	42,701
Ministerie van Ju	4,232	4,003	2,938	3,078	2,450	2,496	2,450	2,450	0,635	0,635	2,450	5,332	9,008	11,412	11,288	118,328
Ministerie van BZK	13,309	13,495	12,567	11,638	11,735	6,490	20,303	46,100	82,548	100,825	137,411	210,003	222,800	224,808	203,865	1,714,855
Ministerie van OCenW	176,399	196,063	215,166	229,486	253,979	287,350	305,739	389,613	444,293	489,820	510,068	548,276	698,819	846,356	827,100	9,211,788
Ministerie van Fin	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	7,850
Ministerie van VROM	31,936	23,506	20,487	26,717	25,598	38,570	21,101	17,834	17,017	14,152	70,857	0,000	0,000	0,000	0,000	816,089
Ministerie van EZ	0,933	1,227	0,722	1,644	0,681	0,753	0,794	1,727	0,762	0,034	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	13,630
Ministerie van SZW	21,103	23,649	23,833	25,157	25,873	24,933	26,131	28,772	1,180	5,400	3,608	12,524	54,136	6,472	5,130	760,730
Ministerie van VWS	96,342	71,187	82,140	80,773	101,369	95,538	120,866	85,067	71,767	78,440	80,229	56,552	66,870	71,361	71,630	3,751,606
Totaal	346,413	333,153	357,852	378,505	421,684	457,130	497,384	571,562	618,202	689,305	804,622	832,688	1,051,434	1,160,208	1,119,031	16,439,122

Vergelijking begroting 1983 met het financieel overzicht in het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1983

f x 1 mln

	Begr 1983	Actieprogr	
Ministerie van Justitie			
Personeel reclassering	1,200	1,200	
Algemene rechtspraak	2,000	2,000	f 2 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Drugshulpverlening	1,024	1,024	f 1 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Experimenten kindbescherming	0,100	0,100	
Totaal	4,324	4,324	
Ministerie van Binnenlandse Zaken			
Innovatieprogramma minderhedenbeleid*	20,000	20,000	f 20 mln onderdeel extra f 30 mln (1982), verdeeld over verschillende departementen
Coördinatie minderhedenbeleid	6,099	3,899	f 3,5 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Gemeenschappelijke beleidsplannen minderheden	20,948		
Gemeenschappelijke bestuurskosten	14,748	14,748	f 5 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Insprak minderheden	4,852	4,852	
Wetenschappelijk onderzoek minderhedenbeleid	2,030	2,030	f 2 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Ver grote gemeenten	28,448	28,448	f 27,5 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Regeling tokencentra	2,100	2,100	f 2,1 mln werkgelegenheidsplan kwartale sector (1982)
Totaal	68,678	76,178	
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen			
Onderwijsprojecten buitenlandse zigeuners	1,289	1,289	
Basisonderwijs		187,000	f 20 mln onderdeel extra f 30 mln (1980)
Voortgezet onderwijs		53,000	
Begeleiding en (na)scholing		10,000	
Hoger onderwijs en onderzoek		2,000	
Totaal	1,289	252,000	f 5 mln van de extra f 30 mln (1982), f 19,5 mln werkgelegenheidsplan kwartale sector (1982)
Ministerie van Financiën			
Onderhoud huisvesting Molukkers*	2,300	2,300	f 50 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening			
Standplaatsen woonwaggebouwers	61,900	61,900	f 3 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Molukse kerken		3,000	
Project grote woningen		5,000	f 5 mln onderdeel extra f 30 mln (1982)
Voorbereidingskosten anderstaligen bij stadsverm		1,400	
Totaal	61,900	71,300	
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid			
Centra voor Beropsonderzoek en Beropsoefening	35,744	35,500	f 10 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Klein Holland in Spanje ivm reïngre	0,300	0,300	onderdeel extra f 30 mln (1982)
Studiecostenreïngre werkzoekenden minderheden*	3,000	3,000	
Reïngre Sunnamers		7,500	
Reïngre buitenlandse werknemers		5,000	
Schakelcursussen jong volkassenen grote steden		0,500	
Schakelcursussen 'Jongdige Werkozen' (CJW)		3,200	
Totaal	39,044	55,000	

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	Begr 1983	Actieprogr	
Subsidies tlv allochtone groepen	93,370	93,000	<i>f</i> 7,3 mln onderdeel extra <i>f</i> 125 mln (1980)
Subsidies tlv woonwagencentra en -werk	28,731	28,100	
Rijksproefregeling Ambonezen/Molukkers	ng		
Bijstand aan woonwagengebouwers	127,100	17,900	<i>incl f</i> 0,6 mln uit het arbeidsplaatsenplan; <i>f</i> 1,7 mln onderdeel extra <i>f</i> 125 mln (1980)
Materiaal uitgaven woonwagencentra Molukkers	17,916		
Pers uilig Centraal Bureau Vestigingsbeleid Rijksgenooten	1,019	30,700	waaraan <i>f</i> 25 mln tlv Hal V Ontwikkelingsamenwerking
Eerste opvang asielgevluchtigen**	30,700	8,100	<i>f</i> 6 mln onderdeel extra <i>f</i> 125 mln (1980)
Geespec hulpverl en andere act cult/minderh algemeen	8,346	17,000	<i>f</i> 4,3 mln onderdeel extra <i>f</i> 125 mln (1980)
Drugshulp		1,200	<i>f</i> 1,2 mln werkgelegenheidsplan kwartaire sector (1982)
Kinderopvang tlv allochtone vrouwen		1,200	
Uitkering proefgemeenten experiment ontwikkelingsprojecten		1,200	
Totaal	307,182	197,200	
Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (zie CRM)	Begr 1983	Actieprogr	
Minderhedenbeleid verlaavingszorg*	1,806	1,806	<i>f</i> 1,7 mln onderdeel extra <i>f</i> 125 mln (1980)
Voorzieningen tlv buitenlandse werknemers	1,746	1,746	
Extra geneeskundig schooltoezicht	0,522	0,522	
Uitbreiding CAD's	1,500	1,500	<i>f</i> 1,5 mln werkgelegenheidsplan kwartaire sector (1982)
Totaal	1,806	5,574	
Ministerie van Ontwikkelingsamenwerking	Begr 1983	Actieprogr	
Opvang Vietnamese (bood)vluchtelingen	10,000	10,000	<i>excl f</i> 25 mln bij CRM
Tengkeeprojecten	0,000	2,500	
		12,500	
Totaal Rijksbegroting	482,179	676,376	
Versdeling f 20 mln geboekt op begroting BIZA		Actieprogr	
Justitie		0,600	
Nederlandse taal en oriëntering op de Nederlandse samenleving		0,750	
Maatregelen kindbescherming		0,200	
Uitbreiding Directie Vreemdelingenzaken		6,300	
O&W			
Nederlandse taal en oriëntering op de Nederlandse samenleving		1,000	
SZW		4,000	
Remigratie Spaanse werknemers		0,700	
Nederlandse taal en oriëntering op de Nederlandse samenleving		0,950	
Vrouwen in verzorgende beroepen		4,100	
CRM			
Cultuurbetruddende activiteiten		0,150	
Nederlandse taal en oriëntering op de Nederlandse samenleving		0,950	
V en M			
Uitbreiding Centraal Medisch Team		0,300	
Nog <i>nader te verdelen</i>		20,000	
Voorkomen en bestrijden van discriminatie			
Coöperatieve werkplaatsen Turks/Marokkaanse vrouwen			
Totaal		20,000	

Vergelijking begroting 1983 met het financieel overzicht in het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1983

€ x 1 mln

	Begr 1983	Actieprogr	
Ministerie van Justitie			
Personeel reclassering	0,545		
Algemene rechtspraak	0,908		f 2 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Drugshulpverlening	0,465		f 1 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Experimenten kindbescherming	0,045		
Totaal	0,000	1,962	
Ministerie van Binnenlandse Zaken			
Instervering minderhedenbeleid*	9,076	9,076	f 20 mln onderdeel extra f 30 mln (1982), verdeeld over verschillende departementen
Coördinatie minderhedenbeleid	2,768	1,815	f 3,5 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Gemeenschappelijke beleidsplannen minderheden	9,506		f 5 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Gemeenschappelijke bestuurskosten	6,692	6,692	
Inspraak minderheden	2,202	2,202	f 2 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Wetenschappelijk onderzoek minderhedenbeleid	0,921	0,921	f 27,5 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Vier grote gemeenten	12,910	12,910	f 2,1 mln werkgelegenheidsplan kwartaire sector (1982)
Regeling tokencentra	0,853	0,853	
Totaal	31,185	34,588	
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen			
Onderwijsprojecten buitenlandse zigeuners	0,576	0,576	
Bassonderwijs		84,857	
Voorgezet onderwijs		24,050	
Begeleiding en (na)scholing		4,538	
Hoger onderwijs en onderzoek		0,308	
Totaal	0,576	114,333	f 5 mln van de extra f 30 mln (1982), f 19,5 mln werkgelegenheidsplan kwartaire sector (1982) f 50 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Ministerie van Financiën			
Onderhoud huisvesting Molukkers*	1,044	1,044	
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening			
Standplaatsen woonwagengebouwers	28,089	28,089	
Molukse kerken	0,000	1,361	f 3 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Project grote woningen		2,269	f 5 mln onderdeel extra f 30 mln (1982)
Voorbereidingskosten anderstaligen bij stadsverm		0,635	
Totaal	28,089	32,355	
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid			
Centra voor Beropsonderzoek en Beropsoefening	16,220	18,109	f 10 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Klein Holland in Spanje (v.m. reïngratie	0,136	0,136	onderdeel extra f 30 mln (1982)
Studiekostenregeeling werkzoekenden minderheden*	1,361	1,361	
Reïngratie Surinamers		3,403	
Reïngratie buitenlandse werknemers		2,269	
Schakelcursussen jong volwassenen grote steden		0,227	
Schakelcursussen Jongrijde Werkozen (CJW)		1,452	
Totaal	17,717	24,958	

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk			
Subsidies t.b.v. allochtone groepen	Begr 1983	Actieprogr	
Subsidies t.b.v. woonwagencentra en -werk	42,368	42,202	f 7,3 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Rijksopvoeding Ambonezen/Molukkers	13,038	12,751	
Bijstand aan woonwagengebouwers	ng		
Materialie uitgaven woonwagencentra Molukkers	57,675		incl f 0,6 mln uit het arbeidsplaatsenplan, f 1,7 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Pers uitg Central Bureau Vastingsbeleid Rijksgezond	8,130	8,123	
Eerste opvang asielgerechtigden**	0,462		
Geespec hulpverl en andere act cult minder algemeen	13,931	13,931	waarvan f 25 mln t.b.v. Hst V Ontwikkelingssamenwerking
Drugshulp	3,676	3,676	f 6 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Kinderopvang t.b.v. allochtone vrouwen	7,714	7,714	f 4,3 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Uitkerning proefgemeenten experiment ontwikkelingsprojecten	0,545	0,545	f 1,2 mln werkgelegenheidsplan kwartara sector (1982)
Totaal	139,393	89,486	
Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne			
Minderhedenbeleid verslavingszorg*	Begr 1983	Actieprogr	
Voorzieningen t.b.v. buitenlandse werknemers	0,820	0,820	f 1,7 mln onderdeel extra f 125 mln (1980)
Extra geneeskundig schooltoezicht	0,792	0,792	
Uitbreiding CAD's	0,237	0,237	f 1,5 mln werkgelegenheidsplan kwartara sector (1982)
Totaal	0,820	2,529	
Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking			
Opvang Vietnamese (boort)vluchtelingen	Begr 1983	Actieprogr	
Terugkeerprojecten	4,538	4,538	excl f 25 mln bij CRM
	1,134	1,134	
	0,000	5,672	
Totaal Rijksbegroting	218,903	306,926	
Verdeling € 9,076 mln geboekt op begroting BIZA			
Justitie		Actieprogr	
Nederlandse taal en oriëntering op de Nederlandse samenleving		0,272	
Maatregelen kinderbescherming		0,340	
Uitbreiding Directie Vreemdelingzaken		0,091	
O&M			
Nederlandse taal en oriëntering op de Nederlandse samenleving		2,859	
SZW			
Ramigratie Spaanse werknemers		0,454	
Nederlandse taal en oriëntering op de Nederlandse samenleving		1,815	
Vrouwen in verzorgende beroepen		0,318	
CRM			
Cultuurbetruddende activiteiten		0,431	
Nederlandse taal en oriëntering op de Nederlandse samenleving		1,860	
V en M			
Uitbreiding Centraal Medisch Team		0,088	
Nog nader te verdelen			
Voorkomen en bestrijden van discriminatie		0,431	
Coöperatieve werkplaatsen Turks/Marokkaanse vrouwen		0,136	
Totaal		9,076	



Den Haag, 28 oktober 2003

Aan de minister voor
Vreemdelingenzaken en Integratie
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag

Ons kenmerk: 753-03-TCOI

De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid heeft uw brief d.d. 9 september 2003 betreffende de financiële overzichten integratiebeleid minderheden 1970 tot 2003 in goede orde ontvangen.

Na bestudering van de brief vraagt de commissie zich af of de overzichten volledig zijn. Het betreft de volgende punten.

- In het overzicht uit het rapport van Algemene Rekenkamer "Integratiebeleid etnische minderheden" (kamerstuk 26 426, nr. 2). worden maatregelen van financiële aard genoemd uit de periode 1990 tot 1999, die niet in de door u verstrekte overzichten staan. De bijlage bij deze brief geeft hier enkele voorbeelden van.
- De overzichten tot 1983 zijn gebaseerd op afzonderlijke begrotingen en daarna op de Actieprogramma's Minderhedenbeleid "vanwege de grotere detaillering van de gegevens". Het is echter de vraag of de actieprogramma's completer zijn, gezien de hierboven gemaakte opmerking naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer.
- De overzichten zijn gebaseerd op begrotingen en niet op realisaties. Derhalve kunnen de feitelijke bestedingen hiervan afwijken.

Namens de commissie verzoek ik u - voorzover mogelijk - de overzichten naar aanleiding van genoemde te punten te completeren en die uiterlijk 19 november a.s. aan haar te doen toekomen.

Hoogachtend,

D.S. Nava,
griffier van de Tijdelijke Commissie
Onderzoek Integratiebeleid

Tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid
Tweede Kamer der Staten-Generaal, Postbus 20018, 2500 EA Den Haag
tel: 070 3185029, fax: 070 3185045, email: tijd.cie.integratiebeleid@tk.parlement.nl

Bijlage

Enkele maatregelen die niet in het financieel overzicht lijken te zijn opgenomen

Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking

- Financiële bijdrage aan de Stichting Steun Migranten (SSR) voor het remigratiesteunpunt in Berkane (Marokko) (1997)
- Werkgelegenheidsprojecten Suriname: subsidiëring van twee pilotprojecten om Surinamers te helpen, die willen assisteren bij de opbouw van hun land (1996)
- Opbouw van een fonds voor het opzetten van joint-ventures tussen Nederland en Suriname, Marokko, Turkije, Ghana of voor het opstarten van een eigen bedrijf in Suriname (1997)

Justitie (voorafgaand aan de overheveling van het minderhedenbeleid)

- Subsidiëring van projecten, gericht op het vormen van netwerken rond Marokkaanse jongeren die in de problemen komen en criminaliteit (dreigen te) plegen, en versterking van Marokkaans kader (1994)
- Activiteit Taskforce Antilliaanse Jongeren: financiële ondersteuning van gemeentelijke projecten gericht op Antilliaanse/ Arubaanse "first offenders" in Dordrecht, Amsterdam en Hoogvliet als onderdeel van brede projecten gericht op de integratie van Antillianen en Arubanen in Nederland (1994)

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Subsidiëring van projecten met als doel het tegengaan van overlast en criminaliteit van jongeren gericht op groepen jongeren die in de wijk overlast veroorzaken: specifieke projecten voor jongens van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst (1993)
- Financiële ondersteuning van de Stichting Nederland bekend kleur (1993)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

- De rapportage van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kan door de vorm niet worden vergeleken met het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- Er zijn geen omissies gevonden

Ministerie van Economische Zaken

- De rapportage van Economische Zaken kan door de vorm niet worden vergeleken met het rapport van de Algemene Rekenkamer

Tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Postbus 20018, 2500 EA Den Haag
tel: 070 3185029, fax: 070 3185045, email: tijd.cie.integratiebeleid@tk.parlement.nl

Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid
t.a.v. de heer D.S. Nava, griffier
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 90 87
Fax (070) 3 70 90 89
Www.justitie.nl

Onderdeel	DCIM	Bij beantwoording de
Datum	28 november 2003	datum en ons kenmerk
Ons kenmerk	5256667/03	vermelden. Wilt u slechts
Uw kenmerk	753-03-TCOI	één zaak in uw brief
Bijlage(n)	-	behandelen.
Onderwerp	Vragen n.a.v. financiële overzichten integratiebeleid 1970-2003	

Geachte heer Nava,

In uw brief van 28 oktober jl. verzoekt u mij te reageren op de vraagpunten die de commissie heeft bij de financiële overzichten integratiebeleid minderheden 1970-2003 en deze overzichten voor zover mogelijk te completeren.

De commissie vraagt zich af in hoeverre de financiële overzichten volledig zijn en geeft enkele voorbeelden van maatregelen die niet in de verstrekte overzichten zouden zijn opgenomen. Deze voorbeelden hebben betrekking op de ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking

De door de commissie genoemde voorbeelden zijn inderdaad niet opgenomen in de financiële overzichten. Het gaat hier om uitgaven in het kader van de ontwikkelingssamenwerking die zich richten op activiteiten en projecten die niet in Nederland plaats hebben gevonden en derhalve niet relevant zijn voor het integratiebeleid in Nederland. Om die reden zijn zij niet opgenomen in het jaarlijkse financiële overzicht.

Justitie

De genoemde projecten zijn uitgevoerd met steun van het ministerie van Justitie en onder meer gefinancierd vanuit de algemene middelen voor criminaliteitspreventie. Van de projecten ter bevordering van netwerken rond Marokkaanse jongeren zijn alleen nog financiële gegevens beschikbaar over het project in Gouda. Voor dit project heeft het ministerie in de jaren van 1993 tot

en met 1996 een bedrag van € 226.890 uitgetrokken. Voor de projecten gericht op Antilliaanse/Arubaanse 'first offenders' gaat het om een bedrag van € 193.566 voor de jaren 1994 tot en met 1997.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De financiële ondersteuning van de Stichting Nederland bekend kleur is wel opgenomen in het financieel overzicht als onderdeel van de post Specifiek Minderhedenbeleid waaruit jaarlijks diverse activiteiten zijn ondersteund.

De projecten voor Marokkaanse en Antilliaanse jongens hebben een gemengde financiering gekend. Vanuit het rijk zijn er middelen via het Fonds Sociale Vernieuwing (opgenomen in het financiële overzicht) ingezet, terwijl de betrokken gemeenten ook eigen middelen daaraan hebben toegevoegd. Deze projecten zijn dus ten dele opgenomen in de verstrekte financiële overzichten.

Voor het samenstellen van de financiële overzichten is van 1970 tot en met 1982 gebruik gemaakt van de begrotingen en vanaf 1983 van de financiële overzichten in de Actieprogramma's, Jaarrapportages en Rapportages Integratiebeleid Etnische Minderheden. Deze laatste zijn completer dan de begrotingen omdat de departementen daarvoor zijn nagegaan welk deel van algemene uitgaven specifiek voor minderheden is bedoeld. In de begrotingen is een dergelijke uitsplitsing niet terug te vinden. De aan u verstrekte vergelijking tussen de begroting en het Actieprogramma over 1983 toont dit duidelijk aan. Desondanks is het mogelijk dat de departementen niet alle uitgaven die uit algemene middelen voor minderheden zijn gedaan hebben laten opnemen in het jaarlijkse financiële overzicht. Zoals bovenstaande voorbeelden laten zien is het daarbij echter in vergelijking tot de totale cijfers niet om substantiële bedragen gegaan.

Ook vraagt u zich af in hoeverre de begrotingsbedragen afwijken van de feitelijke bestedingen. Deze vraag is slechts te beantwoorden door een intensief onderzoek per departement naar de precieze bestedingen. Dat is niet te realiseren binnen de door u aangegeven termijn. Daarnaast is het niet te verwachten dat met dergelijk onderzoek een substantieel ander beeld van de uitgaven zal ontstaan. In de overzichten zijn vanaf 1989 steeds de meest recente begrotingsbedragen opgenomen, waarvan de realisatie uiteindelijk niet veel zal zijn afgeweken. Ik concludeer dan ook dat de aan de commissie verstrekte financiële overzichten op basis van de beschikbare gegevens het meest volledige beeld bieden van de bedragen die het rijk van 1970 tot en met 2003 specifiek heeft uitgetrokken voor het integratiebeleid minderheden.

Ik hoop de commissie hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

APPENDIX C

LIJST BESLOTEN GESPREKKEN

Aa, J. van der	Voormalig wethouder van de gemeente Amsterdam (1994–2002)
Aarab, M.	Programmamaker bij de Nederlandse Programma Stichting
Abaghough, L.	Actief in de Marokkaanse belangenorganisatie MAST te Tilburg
Abaida, A.	Ambtelijk secretaris van de Stedelijke Marokkaanse Raad te Amsterdam
Aboutaleb, A.	Voormalig bestuurder van FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
Adriaens, M.H.P.P.	Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen
Akel, I.	Directeur van het Nederlands Centrum Buitenlanders
Alphen, I. van	Werkzaam bij het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen
Amjahad, M.	Opbouwwerker bij jongerencentrum Westside te Utrecht
Ancona, H. d.'	Van 11 september 1998 tot 29 mei 1982 staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van 7 november 1989 tot 16 juli 1994 minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Arda, Z.S.	Directeur van TopSupport Intercultural Consultancy
Arslan, O.	Actief in de Islamitische jongerenvereniging Baris te Deventer
Arslan, Z	Onderwijscoördinator bij FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
Ates, M.E.	Medeoprichter van de Islamitische Raad Nederland en voormalig directeur van de Raad voor Moskeeën
Bal, R.	Beleidsmedewerker bij de Islamitische Scholen Besturen Organisatie
Beerens, R.	Actief in het Bewonersoverleg Heikant-Quirijnstok te Tilburg
Bijdendijk, F. Ph.	Algemeen directeur en voorzitter van het bestuur van woningbouwvereniging Het Oosten te Amsterdam
Boer, M.M. de Bos, W.	Directeur van het Clara Wichmann Instituut Hoofd onderwijsbeleid, Besturenraad Protestant Christelijk Onderwijs
Boswijk, H.	Voormalig coördinator minderhedenbeleid, gemeente Deventer
Boucetta, S. Bouddouft, S.	Medeoprichter van de Stichting Oemia Voorzitter van de Stichting Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs
Boujoufi, A.E.	Vice-voorzitter van de Unie van Marokkaanse Moslim Organisaties in Nederland
Bovenkerk, F.	Hoogleraar Criminologie aan de Universiteit van Utrecht
Boxtel, R.H.L.M. van	Van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid

Brewster, M.F.	Districtsmanager Zuidoost bij Woningstichting Nieuw Amsterdam/Patrimonium te Amsterdam
Brinkerink, H.	Actief in de bewonersgroep DeltaStapTwee, Deltawijk te Deventer
Cherqi, M.	Marokkaanse jongere
Çiftçi, A.	Vice-voorzitter van het Landelijke Inspraakorgaan Turken
Colijn, E.A.	Voormalig coördinator bij de Directie Arbeidsmarkt, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dam, M. van	Van 11 mei 1973 tot 7 september 1977 staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Damra, S.T.K.	Directeur van de Nederlandse Islamitische Raad
Daskapan, A.	Directeur van de Regionale Steunfunctie Allochtonen Zuid-Holland-West en Den Haag
Deetman, W.J.	Van 29 mei 1982 tot 15 september 1989 minister van Onderwijs en Wetenschappen
Defouad, H.	Chargé d'affaires a.i. van de Ambassade van Marokko
Delft, A. van	Coördinator sociaal beleid bij MKB Nederland
Dijkstal, H.F.	Van 22 augustus 1994 tot 3 augustus 1998 minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Draaijers, O.	Coördinerend opbouwwerker in de Afrikaanderwijk te Rotterdam
Duimel, B.J.M.	Voormalig wethouder van de gemeente Deventer (1974–1988)
Dullemans, N.W.M.	Werkzaam bij de Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs
Dunnewijk, J.A.	Voorzitter van de Raad van Bestuur van de Stichting Wonen Breburg te Tilburg
El Yaakoubi, F	Opbouwwerker bij Jongeren centrum West Side te Utrecht
Entzinger, H.	Hoogleraar Migratie- en Integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
Erkens, F.M.	Bestuursvoorzitter van Woningbedrijf Rotterdam te Rotterdam
Faria, R.M. de	Wethouder van de gemeente Rotterdam
Felter, H.	Actief in de Stichting Tiye International
Fernandes Mendes, H.K.	Voormalig directeur van de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ferrier, J.	Directeur van E-Quality
Garcia Soto, D.	Beleidsmedewerker etnische Minderheden bij de FNV
Geelkerken, N. Ph.	Algemeen directeur van VOS/ABB
Giessen, M. van	Directeur van de Directie Beleidsontwikkeling van het Directoraat-Generaal Wonen, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Gietema, B.	Hoofd van de Afdeling gesubsidieerde arbeid, Directie Arbeidsmarkt Bijzonder Groepen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Harroud, R.	Marokkaanse jongere
Hartog, H.M.	Vice-voorzitter van de Islamitische Scholen Besturen Organisatie
Hoekema, Y.	Projectmedewerker bij Wijkcentrum Staatslieden- en Hugo de Grootbuurt te Amsterdam
Hofstede, H.	Voormalig bestuurder van de CNV
Holmersma, K.	Actief in bewonersorganisatie Rielerweg-West te Deventer
Hoorweg, P.F.M.	Beleidsmedewerker van de Afdeling Educatie en Inburgering, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Amsterdam
Ildem, T.	Ambassadeur van Turkije
Jong, A. de	Voormalig hoofd van de Hoofdafdeling Bewoners Woonruimte zaken, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Jadnanansing, T.M.	Projectleider Diversiteit bij de Nederlandse Omroep Stichting
Jonker, P.	Voormalig wethouder van de gemeente Amsterdam
Kalhorn, C.M.	Senior beleidsadviseur, Afdeling onderwijs, gemeente Tilburg
Karacaer, H.	Directeur van Milli Görüs Noord Nederland
Kemenade, J.A. van	Van 11 mei 1973 tot 19 december 1977 en van 11 september 1981 tot 29 mei 1982 minister van Onderwijs en Wetenschappen en voormalig voorzitter van het Nederlands Centrum Buitenlanders
Kervezee, C.	Inspecteur-generaal van het onderwijs
Kesmer, H.	Actief in de vrouwenafdeling van HTIB, de Turkse Arbeidersvereniging in Nederland
Ketelaar, I.	Beleidsmedewerker bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Klinkenberg, T. van den	Directeur van FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
Kloprogge, J.	Voormalig hoofd van de Afdeling onderzoek en voormalig coördinator van de landelijke evaluatie onderwijsvoorrangsbeleid, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Klute, E.	Directeur van de Stichting Mira Media
Knol, M.	Voormalig wethouder van de gemeente Deventer (1994 – 2002)
Koolen, G.M.J.M.	Voormalig senior beleidsambtenaar, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties), later ministerie van Justitie
Koopmans, R.	Hoogleraar Sociologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam

Kootstra, L.	Directeur jeugdbeleid ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voormalig plaatsvervangend-directeur Voortgezet Onderwijs, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Kriens, J.	Projectleider Gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid en minderhedenbeleid, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Kromwijk, M.	Directeur van woningcorporatie Woonbron Maasoevers te Rotterdam
Kreuger, M.A.	Adjunct-directeur van het Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie
Hakim Lamhari, H.	Marokkaanse jongere
Laoukili, A.	Artistiek leider van de Stichting Al Farabi
Larouz, A.	Voorzitter van de Stichting TANS, een netwerkorganisatie voor hoger opgeleide allochtonen
Ledoux, G.	Onderzoeker bij het SCO-Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam
Leeuwen, W.D. van	Voorzitter van Aedes, vereniging van woningcorporaties
Leijenhorst, J. van	Hoofd Jeugd, Onderwijs en Cultuur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Lem, I. van der	Coördinerend opbouwwerker in de wijk Middelland te Rotterdam
Lemmen, J.	Coördinator inburgering en asielbeleid, gemeente Tilburg
Luijendijk, W.C.	Voormalig wethouder van de gemeente Tilburg (1992–2002)
Maas, R.A.W.M.	Hoofd van de Afdeling strategie en beleid, woningstichting Nieuw Amsterdam/ Patrimonium te Amstrdam
May, F.G.	Directeur van KROSBE/Stimulans
Meijer, H.	Voormalig wethouder van de gemeente Rotterdam (1994–2002)
Meijnen, G.W.	Lid van de Onderwijsraad
Meurs, P.L.	Lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Mevis, G.H.E.	Wethouder van de gemeente Tilburg
Molleman, H.A.A.	Voormalig directeur Coördinatie Minderhedenbeleid, ministerie van Binnenlandse Zaken
Mulock Houwer, E.J.	Voormalig hoofd van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en (later) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en voormalig directeur-generaal (algemeen) bij het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Nas, P.	Teamleider bij wijkcentrum Stok Hasselt te Tilburg
Nazarski, E.	Algemeen directeur van VluchtelingenWerk Nederland
Netelenbos, T.	Van 22 augustus 1994 tot 3 augustus 1998 staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Nieuwsma, S.J.L.	Plaatsvervangend directeur/secretaris beleidsgroep Sociale Zaken, VNO-NCW
Noordanus, P.G.A.	Voorzitter van de VROM-Raad
Oijen, H. van	Voormalig hoofd van Bureau Minderhedenbe- leid, gemeente Amsterdam
Oosterhuis, T.	Directeur van de woningcorporatie Woonunie te Deventer
Orhan, G.	Directeur van Fatusch Productions
Penninx, R.	Hoogleraar Etnische Studies en directeur van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam
Pieters, R.A.M.	Voorzitter van de Stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders
Pigmans, N.	Actief in een bewonerscommissie te Tilburg
Rabbae, M.	Voormalig directeur van het Nederlands Centrum Buitenlanders
Roodenburg, H.J.	Hoofd van Afdeling Arbeid, Centraal Planbureau
Roseval, H.R.	Actief in de Stichting Landelijke Federatie Welzijnsorganisaties voor Surinamers
Ruitenbeek, K. van	Directeur van het Marcanti College te Amsterdam
Scheffer, P.	Hoogleraar Grootstedelijke Problematiek aan de Universiteit van Amsterdam
Schnabel, P.	Directeur van het Sociaal-Cultureel Planbu- reau
Sezer, C.F.	Directeur van Sezer Consult te Rotterdam
Shadid, W.	Bijzonder hoogleraar Interculturele Communi- catie aan de Universiteit van Tilburg
Sietaram, K.	Actief in de Stichting Lalla Rookh Nederland
Sini, M.	Voorzitter van de Stichting Islam en Burger- schap
Smit, V.	Secretaris van de VROM-Raad
Soetman, G.K.	Directeur van rsg G.K. van Hogendorp te Rotterdam
Spalburg, I.	Directeur van de Stichting Platform Islamiti- sche Organisaties
Spreekmeester, R.	Voormalig hoofd van de Afdeling huisvesting minderheden en bijzondere groepen, Directoraat-Generaal Volkshuisvesting, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Steen, A.M.	Voormalig directeur van de Directie Coördina- tie Emancipatiebeleid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Stoové, E.F.	Voormalig hoofd van de Hoofdafdeling Culturele Minderheden, ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (later Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur)
Tak, J. van der	Wethouder van de gemeente Rotterdam
Tazelaar, C.A.	Voormalig directeur Bewoners- en Woonruimte-zaken, ministerie van Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordening en Milieube- heer

Thijn, E. van	Van 11 september 1981 tot 29 mei 1982 en van 18 januari 1994 tot 27 april 1994 minister van Binnenlandse Zaken
Timmermans, J.	Voormalig wethouder van de gemeente Tilburg (1982–1994)
Tjoa, T.G.N.	Actief in ZAMI, een zelforganisatie voor zwarte, migranten – en vluchtelingenvrouwen
Tonca, A.	Voorzitter van het Inspraakorgaan Turken
Tuijnman, W.J.	Adviseur minderhedenbeleid, Directie Sociaal-Economische Zaken, gemeente Rotterdam
Tuncer, F.R.	Actief in Studenten Unie Nederland
Ülger, M.	Freelance journalist
Vermeend, W.A.F.G.	Van 24 maart 2000 tot 22 juli 2002 minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Verschuuren, G.	Teamcoördinator bij wijkorganisatie Tilburg 3-West
Vierboom, G.F.C.M.	Directeur van basisschool Het Mozaiek
Vogelaar, C.P.	Voormalig projectleider van Taskforce Inburgering
Vries, B. de	Van 7 november 1989 tot 22 augustus 1994 minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wermölder, H.	Criminoloog aan de Universiteit van Utrecht
Wilhelm, X.M.R.	Directeur van Emplooi
William, F.	Directeur van de Nederlandse Moslim Omroep
Weber, J.Y.	Voorzitter van de Stichting Nederlandse Moslimvrouwen AL NISA
Wekker, G.	Directeur van het Expertisecentrum Gender, Etniciteit en Multiculturaliteit van de Universiteit Utrecht
Westra, J. F.	Algemeen directeur van de Anne Frank Stichting
Winter, M.H.	Lid van het Surinaams Inspraakorgaan
Wolters, L.	Teamleider van de samenlevingsopbouw, maatschappelijke opvang en verslavingszorg, gemeente Deventer
Zwan, A. van der	Zelfstandig adviseur en voormalig hoogleraar Ondernemingsbeleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

LIJST OPENBARE GESPREKKEN

Aa, J. van der	Voormalig wethouder van de gemeente Amsterdam (1994-2002)
Abaghigh, L.	Actief in de Marokkaanse belangenorganisatie MAST te Tilburg
Aboutaleb, A.	Voormalig bestuurder van FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
Abrari, N.	Bewoonster uit de Van der Pekbuurt te Amsterdam
Agua Rosada, C. de	Actieve bewoonster uit de wijk Pendrecht te Rotterdam
Altay, A.A.	Directeur van ACB Consultancy
Ancona, H. d.'	Van 11 september 1998 tot 29 mei 1982 staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van 7 november 1989 tot 16 juli 1994 minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Arda, Z.S.	Directeur van TopSupport Intercultural Consultancy
Arslan, O.	Actief in de Islamitische jongerenvereniging Baris te Deventer
Aslan, A.	Voorzitter van het Platform Turkse Vrouwen Organisaties IJsselstreek
Ates, E.	Echtgenote van een voormalig gastarbeider
Ayranci, M.	Voormalig gastarbeider
Ba, M.	Lid van het promotieteam Allochtone jongeren ROC Midden Brabant
Bagci, A.	Directeur van Prisma Uitzendbureau te Tilburg
Barendregt, A.	Actief in de bewonersorganisatie Carnisse te Rotterdam
Beerens, R.	Actief in het Bewonersoverleg Heikant-Quirijnstok te Tilburg
Bekkers, J.	Hoofd Personeelszaken van Michelin Benelux
Bibi, M.	Coördinator van het Platform Buitenlanders Rijnmond
Bienert, J.	Voormalig mede-directeur van J.A. Schenkers BV Leerlooierij te Tilburg
Bock, F.	Actief in de Stichting De Wijk is van ons Allemaal te Amsterdam
Bolkestein, F.	Voormalig voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer (1990-1998)
Boot, S.	Directeur van de basisschool De Akker te Rotterdam
Boujoufi, A.E.	Vice-voorzitter van de Unie van Marokkaanse Moslim Organisaties in Nederland
Bouker, M.	Actief in Argan, een Marokkaanse jongerenorganisatie te Amsterdam
Boxtel, R.H.L.M. van	Van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid
Bozdag, I.	Voormalig gastarbeider
Brewster, M.F.	Districtsmanager Zuidoost bij Woningstichting Nieuw Amsterdam/Patrimonium te Amsterdam

Brilman, G.	Voormalig directeur van Thomassen & Drijver-Verblifa Blikememballagefabriek te Deventer
Brinkerink, H.	Actief in de bewonersgroep DeltaStapTwee, Deltawijk, te Deventer
Bühler, A.	Bewoonster uit de Transvaalbuurt te Amsterdam
Celik, S.	Vrijwilligster bij de Stichting Turkse Gemeenschap Tilburg
Chahid-Abaghigh, A.	Gezondheidsvoorlichtster in eigen taal en cultuur bij het Centrum Buitenlandse Vrouwen te Tilburg
Chrifi, A.	Werkzaam bij NV Werk te Amsterdam
Creebsburg, L.	Actief in de Stichting Tai Hoi te Deventer
Dahem, F.	Lid van het promotieteam Allochtone jongeren ROC Midden Brabant
Dijkstal, H.F.	Van 22 augustus 1994 tot 3 augustus 1998 minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Douairi, S.	Maatschappelijk werkster bij MACCV, een multiculturele vrouwenorganisatie te Rotterdam
Dunnewijk, J.A.	Voorzitter van de Raad van Bestuur van de Stichting Wonen Breburg te Tilburg
El Mouden, R.	Directeur van MAS Dienstverleners te Amsterdam
El Ouahbi, M.	Marokkaanse gezinsvormer
El Wakidi, M.	Regiomanager bij Palet Steunfunctie multiculturele ontwikkeling in Nood-Brabant
Elbazzaz, A.	Eigenaar van koeriersbedrijf Allround Expres te Tilburg
Elmi, A.A.	Actief in Rajo, een Somalische vereniging te Tilburg
Entzinger, H.	Hoogleraar Migratie- en Integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
Felter, H.	Actief in de Stichting Tiye International,
Fernandes Mendes, H.K.	Voormalig directeur van Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ferrier, J.	Directeur van E-Quality
Gharmaoui, N.	Intermediair Nederlandse praatlessen bij het Centrum Buitenlandse Vrouwen te Tilburg
Gillis-Burleson, W.	Directeur van Legato opleidingen, werving- en selectiebureau te Rotterdam
Gundogan, K.	Financieel adviseur en bemiddeling te Deventer
Haitink, J.W.	Directeur Human Resources bij Corus
Hanegraaf, H.	Adjunct-directeur van O.B.S. De Sleutel te Tilburg
Hijmering, A.W.W.	Plaatsvervangend districtschef, district Centrum Rotterdam, Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
Hoek, T. van der	Directeur van Ekdé werk & mobiliteit bv te Deventer
Hofstede, H.	Voormalig bestuurder van het CNV

Holmersma, K.	Actief in bewonersorganisatie Rielersweg-West te Deventer
Hoost, D.	Bewoner uit de Bijlmermeer te Amsterdam Zuid-Oost
Hoven, P. van den Jamari, R.	Werkzaam bij Spinnerij De Wijs Goirle BV Werkzaam bij het Amsterdams Centrum voor Buitenlanders te Amsterdam
Jansen, R.	Hoofd personeel en organisatie bij OBA Group BV
Kalhorn, C.M.	Senior beleidsadviseur, Afdeling onderwijs gemeente Tilburg
Kapikiran, C. Kelekci, H.	Directeur van Kapikiran Reizen te Deventer Werkzaam bij de Stichting Thuiszorg Deventer
Kemenade, J.A. van	Van 11 mei 1973 tot 19 december 1977 en van 11 september 1981 tot 29 mei 1982 minister van Onderwijs en Wetenschappen en voormalig voorzitter van het Nederlands Centrum Buitenlanders
Kempes, P. Kesmer, H.	Werkzaam bij Impress BV te Deventer Actief in de vrouwenafdeling van HTIB, Turkse Arbeidersvereniging in Nederland
Kharshoufa, M. Klaveren, G. van Kloprogge, J.	Voormalig gastarbeider Directeur van Van Klaveren CRT BV Voormalig hoofd van de Afdeling onderzoek en voormalig coördinator van de landelijke evaluatie onderwijsvoorrangsbeleid, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Knol, M.	Voormalig wethouder van de gemeente Deventer (1994-2002)
Konuk, A.	Actief in HTDB, een Turkse vereniging te Amsterdam
Koolen, G.M.J.M.	Voormalig senior beleidsambtenaar Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties), later ministerie van Justitie
Koopmans, R.	Hoogleraar Sociologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam
Laghzaoui, T. Larouz, A.	Actief in een bewonersorganisatie in Tilburg Voorzitter van de Stichting TANS, een netwerkorganisatie voor hoger opgeleide allochtonen
Ledoux, G.	Onderzoeker bij het SCO-Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam
Lemmen, J.	Coördinator inburgering en Asielbeleid, gemeente Tilburg
Macnack, U.D.	Senior beleidsmedewerker/projectmanager bij steunfunctie-instelling SSA te Amsterdam
Maio, F. di Matijvic, S.	Voormalig gastarbeider Directeur van het Centrum Buitenlandse Vrouwen te Tilburg
Meijer, H.	Voormalig wethouder van de gemeente Rotterdam (1994-2002)
Mevis, G.H.E.	Wethouder van de gemeente Tilburg

Molleman, H.A.A.	Voormalig directeur Coördinatie Minderhedenbeleid, ministerie van Binnenlandse Zaken
Mulock Houwer, E.J.	Voormalig hoofd van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en voormalig directeur-generaal (algemeen) bij het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Nazarski, E.	Algemeen directeur van VluchtelingenWerk Nederland
Netelenbos, T.	Van 22 augustus 1994 tot 3 augustus 1998 staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Ok, S.	Actief in de culturele vereniging Haci Bektas Veil te Deventer
Oijen, H. van	Voormalig hoofd van Bureau Minderhedenbeleid, gemeente Amsterdam
Quariachi, M.	Voormalig gastarbeider
Öz, B.	Dochter van een voormalig gastarbeider
Peijl-Wesenhagen, E. van de	Eigenaar van Basilea te Deventer
Pengel-Calmez, V.	Directeur van Stichting Antilliaanse en Arubaanse Service center te Amsterdam
Penninx, R.	Hoogleraar Etnische Studies en directeur van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam
Philips, J.	Actief in de bewonersorganisatie Zuidwijk te Rotterdam
Pieters, R.A.M.	Voorzitter van de Stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders
Pigmans, N.	Actief in een bewonerscommissie te Tilburg
Pinto- Sleeuwenhoek, N.M.	Directeur van de Stichting Avanco
Polhuis, A.	Predikant in de wijk Pendrecht te Rotterdam
Poyraz, E.	Directeur van Crossnotions, een marketing en adviesbureau te Rotterdam
Rabbae, M.	Voormalig directeur van het Nederlands Centrum Buitenlanders
Roseval, H.R.	Actief in de Stichting Landelijke Federatie Welzijnsorganisaties voor Surinamers
Ruitenbeek, K. van	Directeur van het Marcanti College te Amsterdam
Schee, E. van der	Voormalig personeelsfunctionaris bij RDM
Scheffer, P.	Hoogleraar grootstedelijke problematiek aan de Universiteit van Amsterdam
Schnabel, P.	Directeur van het Sociaal-Cultureel Planbureau
Schonkeren, A.	Leerkracht aan O.B.S. De Sleutel te Tilburg
Sezer, C.F.	Directeur van Sezer Consult te Rotterdam
Sietaram, K.	Actief in de Stichting Lalla Rookh Nederland
Simons, H.J.	Voormalig wethouder van de gemeente Rotterdam (1994-2001)
Sini, M.	Voorzitter van de Stichting Islam en Burger-schap
Slaby, M.	Voormalig gastarbeider

Snelders, P.	Werkzaam bij Projectbureau MCE te Amsterdam
Soetman, G.K.	Directeur van rsg G.K. van Hogendorp te Rotterdam
Spalburg, I.	Directeur van de Stichting Platform Islamitische Organisaties
Stokhof, H.	Hoofd Educatie en Inburgering, gemeente Amsterdam
Stoové, E.F.	Voormalig hoofd hoofdafdeling Culturele Minderheden van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (later Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur)
Tackey, I.	Coördinator bij Recogin, Stichting Ghanese Gemeenschap Nederland te Amsterdam
Tak, J. van der Tazelaar, C.A.	Wethouder van de gemeente Rotterdam Voormalig directeur Bewoners- en Woonruimte zaken van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Timmermans, J.	Voormalig wethouder van de gemeente Tilburg (1982-1994)
Tonca, A. Tuijnman, W.J.	Voorzitter van het Inspraakorgaan Turken Adviseur minderhedenbeleid, Directie Sociaal-Economische Zaken, gemeente Rotterdam
Tuncer, I. Ulichki, F.	Eigenaar van Meubelbedrijf Okan te Tilburg Voorzitter van de Marokkaanse Vrouwenvereniging Nederland te Amsterdam
Veiga, E. da Vermee, P. Vierboom, G.F.C.M. Voets, A.	Voorzitter van Casa Tiberias te Rotterdam Eigenaar van Eksakt Holding te Tilburg Directeur van basisschool Het Mozaiek Directeur van Stichting De Wijk is van ons Allemaal
Vogelaar, C.P.	Voormalig projectleider van Taskforce Inburgering
Vries, B. de	Van 7 november 1989 tot 22 augustus 1994 minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wallage, J.	Voormalig voorzitter van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer (1994-1998)
Wehrle, E.	Actief in Stichting De Bron te Amsterdam Zuid-Oost
Westrik, R.	Opbouwwerker in de wijk Pendrecht te Rotterdam
William, F.	Directeur van de Nederlandse Moslim Omroep
Wolters, L.	Teamleider van de samenlevingsopbouw, maatschappelijke opvang en verslavingszorg, gemeente Deventer
Yazici, T.	Actief in de afdeling meidengroep, Islamitische Jongerenvereniging Deventer
Yenice, A.	Actief in de Stichting Turkse gemeenschap Tilburg
Yenice, R.	Intermediair en activiteitenbegeleider voor turkse vrouwen bij het Centrum Buitenlandse Vrouwen te Tilburg

Yuce, E.	Werkzaam bij het Turks Cultureel Centrum voor Vrouwen te Rotterdam
Zohri, M.	Voormalig gastarbeider
Zuidveen, M.	Coördinator Stichting Surinaamse Vrouwen Bijlmermeer
Zwan, A. van der	Zelfstandig adviseur en voormalig hoogleraar Ondernemingsbeleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

LITERATUURLIJST

Literatuur hoofdstuk 2 *Integratiebeleid op hoofdlijnen 1970–2003*

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)(2003), *Allochtonen in Nederland 2003*, Voorburg, CBS.

Fermin, A.M.E., (1997), *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977–1995*. Amsterdam, Thesis Publishers.

Minderhedennota (1983). Regeringsnota over het minderhedenbeleid. Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981). *Ontwerp-minderhedennota*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

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 Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1977). *De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*. Den Haag, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1998). *Nota Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999–2002* (Tweede Kamer 1998–1999, 26 333, nr.2). Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie (2003) *Rapportage Etnische Minderheden 2003*, Den Haag: Sdu

Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid (1970). *Nota buitenlandse werknemers*. (Tweede Kamer 1969–1970, 10 504, nr. 1–2). Den Haag: Sdu.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993). *Werk en minderheden. Minderhedennota 1993*. (Tweede Kamer 1992–1993, 22 825, nr. 1). Den Haag: Sdu.

Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie (brief 2003) (523 545/03), *Financiële overzichten integratiebeleid minderheden 1970 – 2003*.

Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie (brief 2003) (5 256 667/03), *Vragen n.a.v. financiële overzichten integratiebeleid 1970 – 2003*.

Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie (brief 2003) (5 259 372/03), *aanvulling op plannen over inburgering*.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1994). *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Nota Buitenlandse Werknemers. Memorie van Antwoord. (Tweede Kamer, 1973–1974, 10 504, nr. 9). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota 'Integratie in het perspectief van immigratie' (2001). (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 198, nr. 2). Den Haag: Sdu.

Koolen, G.M.J.M. m.m.v S.G. Tempelman, (2003), *Integratiebeleid in de tijd. Overzicht van het gecoördineerde minderheden-/integratiebeleid 1977–2003*. Den Haag, Ministerie van Justitie.

Maandstatistiek van de Bevolking en Statline van het CBS. 2003.

NRC van 30 juli 2002: *Debat over immigratie gesmoord door 'linkse kerk'.*

Rapport Algemene Rekenkamer: *Integratiebeleid 1996–1997* (1999).

Staatsblad 1985 nr. 487, *Actief en passief kiesrecht voor niet-Nederlanders, wijziging van enkele wetten* (29 augustus 1985).

Volkskrant, 9 februari 2002. «*De Islam is een achterlijke cultuur*».

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1979), *Etnische minderheden*. Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001), *Nederland als immigratie- samenleving*. Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1989), *Allochtonenbeleid*. Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1990), *Een werkend perspectief: arbeidsmarktparticipatie in de jaren '90*. Den Haag, Sdu.

Literatuur hoofdstuk 3 Inburgering

Algemene Rekenkamer, (2000), *Inburgering en taalonderwijs allochtonen*. Den Haag.

Bos, L. M. Brink, R.C. van Geuns, T. Visser, L. Vocks, F. Dinjens, A. Westerhuis, *Wachlijsten voor oudkomers voor NT2, De situatie op 1 juli 2000*. Amsterdam: Regioplan/Den Bosch: Cinop.

Boutachekourt, K, B.C. Franssen, A. Kasem, M. Trouw, (2003), *Eindrapportage Haalbaarheidsstudie, Inburgering in het land van herkomst*. Amsterdam, Van de Bunt.

Brink, M, B. Does, A. Odé, E. Tromp, (2002), *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Regioplan, Amsterdam.

EPN / Berenschot, (2003), *Achterstanden in inburgering inhalen met inzet van ICT*. Versie 4.6. Utrecht.

Fermin, A., (2001), *Verplichte inburgering van nieuwkomers*, ERCOMER, research paper 2001/01 Utrecht.

Het Parool: *Gedwongen inburgering stuit op te veel bezwaren*, 15 november 2003.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid (2002). *Perspectief op integratie*.

Koolen, G.M.J.M., m.m.v S.G. Tempelman, (2003), *Integratiebeleid in de tijd. Overzicht van het gecoördineerde minderheden-/integratiebeleid 1977–2003*. Ministerie van Justitie

Minderhedennota (1983). Regeringsnota over het minderhedenbeleid. Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Notitie oudkomers*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981). *Ontwerp-minderhedennota*. Den Haag Ministerie van Binnenlandse Zaken.

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.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1998). *Nota «Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999–2002»* (Tweede Kamer 1998–1999, 26 333, nr.2). Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie (2003) *Rapportage Etnische Minderheden 2003*, 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.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993). *Werk en minderheden. Minderhedennota 1993*. (Tweede Kamer 1992–1993, 22 825, nr. 1). Den Haag: Sdu.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1994). *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Nederlands Gesprek Centrum, (10 febr. 1992), *De toekomstkansen van allochtone jongeren. Werkgelegenheid – onderwijs/scholing – veiligheid*. Memorandum over drie werkconferenties. Den Haag, Nederlands Gesprek Centrum.

Nota Buitenlandse Werknemers. Memorie van Antwoord. (Tweede Kamer, 1973–1974, 10 504, nr. 9). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota 'Integratie in het perspectief van immigratie' (2001). (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 198, nr. 2). Den Haag: Sdu.

OABG: (1991), *Vluchtelingen, een vooronderzoek naar het integratieproces*. Nijmegen.

Piers Groep, (2001), Inburgering 1998 1999, *Inhoudelijk verslag van resultaten en uitvoering*.

Piers Groep, (2002), Inburgering 2000 2001, *Inhoudelijk verslag van resultaten en uitvoering*.

Price Waterhouse Coopers, (2002), *Kwalitatieve rapportage monitor oudkomers. Resultaten 2000 en 2001*. Almere, PWC.

Raad voor Werk en Inkomen (2003), *RWI-advies inburgering en arbeidstoeleiding anderstaligen*, 21 november 2003.

Regioplan / PWC, (2002), *Evaluatie WIN, effectiviteit en efficiency*, Management Summary.

Sociaal Cultureel Planbureau / Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, (2001), *Oudkomers in beeld. Een studie naar de omvang en kenmerken van migranten die zich voor 1998 in Nederland hebben gevestigd*.

Sociaal Economische Raad (2003), *SER-advies Inburgeren met beleid. Advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid*.

Taskforce Inburgering, (2002), *Meer dan een eerste stap. Eindadvies van de Taskforce Inburgering aan de rijksoverheid*.

Weening, Hans, en Timke Visser, (1998), *Arbeidsmarktpositie van nieuwkomers*. Amsterdam, Regioplan.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1979), *Etnische minderheden*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989), *Allochtonenbeleid*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1990), *Een werkend perspectief: arbeidsmarktparticipatie in de jaren '90*. Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Sdu.

Zwan, A. Van der, en H.B. Entzinger, (1994), *Beleidsopvolging Minderhedendebat. Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken*.

Literatuur hoofdstuk 4 Werk en Inkomen

Akgündüz, Ahmet, (1993), *Een analytische studie naar de arbeidsmigratie van Turkije naar West-Europa, in het bijzonder naar Duitsland en Nederland (1960 – 1974)*. In Sociologische Gids XL (1993), nr. 5.

Arbeidsvoorziening Facilitair Bedrijf, (1999), «*De krenten en de pap*» *Goed bemiddelbare allochtonen bij de uitzend- en de arbeidsbureaus*. Blaricum, Mullaart Partners

Arbeidsbureau Nederland, (2001), *De geschiedenis van Arbeidsvoorziening in Vogelvlucht*. Zoetermeer, Arbeidsbureau Nederland.

Arends, A.J. (2002), *Werving als uitgangspunt. Doctoraalscriptie Minderhedengeschiedenis* Universiteit Leiden.

Berkhout, A., G.H.J. Homburg en R.C. van Geuns, (1996), *Bereik en effecten van de WBEAA. Eindrapport*. Amsterdam, Regioplan.

Berkhout A., A. Odé, H. Weening, (2001), *Minderheden gevraagd. Evaluatie van het convenant Instroom etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf*. Amsterdam, Regioplan.

Böcker, Anita, en Lilian Clermonts, (1995), *Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt. Arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen*. Nijmegen, GNI / Instituut voor Rechtssociologie.

Böcker, A. en D. Thränhardt, (2002), *(Waarom) integreert Duitsland beter?* In ESB, 5 december 2002, p. D30-D32.

Bovenkerk, F. (1998), *Een eerlijke Kans. Over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland*. Met aanbevelingen door de ACOM. Den Haag, Ministerie van SZW / Ministerie van BZK.

Brandsen, T.J., van Erp, K. Peters, (2002), *De kroniek van een aangekondigde dood*. In: Bestuurskunde II (november 2002), nummer 7.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2001), *Allochtonen in Nederland 2001*. Voorburg, CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2002), *Wie komen in de WAO?* Voorburg, CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2003), *Allochtonen in Nederland 2003* Voorburg, CBS.

Choenni, Chan E.S., (2000), *Ontwikkeling van het rijksoverheidsbeleid voor etnische minderheden 1975 – 2000*. In: Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000 onder redactie van Nico van Nimwegen en Gijs Beets. NiDi-rapport no. 58. Den Haag.

CNV, (febr. 1980), *Vreemdelingen binnen de poort*. Utrecht, CNV.

CNV, (2002), *CNV-nota CAO-beleid 2002, Van werk, werk, werk naar wervend, weerbaar, wendbaar*. Utrecht, CNV.

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

Dalen, H.P. van, (2001), *Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?* In Bevolking en Gezin, 30 (2001), nr. 3, p. 3–36.

Dutch Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, (2002), *Discrimination in Employment in the Netherlands. Analytical study bases on data collected for the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia EUMC*. Rotterdam, DUMC.

Essafi, M. J. van IJzeren, E.W. Kolthoff, V. Vonk, (2003), *'De partners aan het woord' Evaluatie Wet SAMEN. Feiten, ervaringen en visies*. KPMG.

FNV-secretariaat Etnische Minderheden, (2003), *Op weg naar een werkvloer zonder racisme*. Amsterdam, FNV.

Gooszen, A.J. (1988), *Vluchtelingen en asielzoekers; demografische en sociaal-economische positie in Nederland*. Den Haag, NIDI.

Gras, M., Bovenkerk, F., Gorter, K., Kruiswijk, P. Ramsoedh, D. (1996), *Een schijn van kans*. Arnhem, Gouda Quint en Utrecht, Willem Pompe Instituut.

Hartog, J. en Aslan Zorlu, (2003) (concept), *Ontwikkeling van een databestand en eerste analyse*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam.

ISEO en COS, (2002), *Minderhedenmonitor 2002. Etnische minderheden in Rotterdam*. Rotterdam, ISEO/COS.

Klaver, J. en A. Odé (redactie), (2002), *Arbeidsmigratie naar Nederland. Nieuwe visies op veranderende condities*. Amsterdam, Regioplan.

Klaver, J. en A. Odé, (2003), *De arbeidsintegratie van vluchtelingen. Een verkenning van problemen en oplossingen*. Den Haag, RWI.

Koolen, G.M.J.M. m.m.v S.G. Tempelman, (2003), *Integratiebeleid in de tijd. Overzicht van het gecoördineerde minderheden-/integratiebeleid 1977-2003*. Den Haag, Ministerie van Justitie.

Koopmans, Ruud, (2002), *Zachte heelmeeesters Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert*. In *Migrantenstudies* 18e jaargang 2002, nr. 2, p. 87-92.

Koopmans, Ruud, (2003), *Het Nederlandse integratiebeleid in internationaal vergelijkend perspectief: etnische segregatie onder de multiculturele oppervlakte*. In: Huib Pellikaan en Margo Trappenburg (redactie), *Politiek in de multiculturele samenleving, Jaarboek Beleid &Maatschappij 2003*. Meppel, Boom.

Lucassen, Jan en Rinus Penninx, (1994), *Nieuwkomers Nakomelingen Nederlanders, Immigranten in Nederland 1550 - 1993*. Amsterdam, Het Spinhuis.

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

Mattheijer, Marloes, (2000), *De Toelating van vluchtelingen in Nederland en hun integratie op de arbeidsmarkt*. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam

Meerman, M. (1999), *Gebroken wit: over acceptatie van allochtonen in arbeidsorganisaties*. Amsterdam, Thesis.

Minderhedennota (1983). Regeringsnota over het minderhedenbeleid. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981). *Ontwerp-minderhedennota*. Den Haag.

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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2002), *Departementale Inventarisatie Onderzoeken Etnische Minderheden 2000 – 2001*.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1977). *De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*. Den Haag.

Ministerie van Justitie, (1987), *Indirect onderscheid tussen migranten en autochtonen in de WAO*. Den Haag, WODC.

Ministerie van Justitie (2003) *Rapportage Etnische Minderheden 2003*, Den Haag: Sdu.

Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid (1970). *Nota buitenlandse werknemers*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993). *Werk en minderheden. Minderhedennota 1993*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1994). *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Nimwegen Nico van en Gijs Beets, (2000), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*

Nota Buitenlandse Werknemers. Memorie van Antwoord. (Tweede Kamer, 1973–1974, 10 504, nr. 9). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota 'Integratie in het perspectief van immigratie' (2001). (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 198, nr. 2). Den Haag: Sdu.

Olde Monnikhof, M., en Theo Buis, (2001), *De werving en selectie van etnische minderheden. Een onderzoek naar het zoekgedrag van werkzoekende etnische minderheden en het wervings- en selectiegedrag van werkgevers in zes sectoren*. Nijmegen, ITS.

Penninx, R., H. Munstermann en H. Entzinger (redactie), (1998), *Etnische Minderheden en de culturele samenleving*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Rath, J., Kloosterman, R. (redactie), (1998), *Rijp & Groen, het zelfstandig ondernemerschap van immigranten in Nederland*. Amsterdam, Het Spinhuis.

Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, (1998), RMO-achtergrondstudie. *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998*. Den Haag, Sdu.

Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, (1998), *RMO-advies, Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*. Den Haag, Sdu.

Roodenburg, H., R. Euwals, H. ter Ree, (2003), *Immigration and the Dutch economy*. Den Haag, CPB.

Roosblad, J. (2002), *Vakbonden en immigranten in Nederland (1960–1997)*. Amsterdam, Aksant.

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

Sociaal en Cultureel Planbureau (2001), *Rapportage Minderheden 2001*, Meer werk. Den Haag.

SCP Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Rapportage Minderheden 2003*, Den Haag, SCP.

Sociaal Economische Raad, (1992), *Migratie, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*, 1992. Den Haag.

SER Sociaal Economische Raad, (1998), SER-advies 98/14, *Etnisch ondernemerschap*. Den Haag, SER.

Sociale Verzekeringsraad, (1990), *Positie migranten in de WAO*. Nota aan de staatssecretaris. Kenmerk 90/3477. Zoetermeer, SVr.

Spek, M. van der, R. van Geuns, M. Schweizer, m.m.v. E. Michels, (1996), *Nieuwkomers en bijstandsverlening*, Amsterdam, Regioplan.

Stalker, P. (2003), *De feiten over internationale migratie*. Rotterdam, Lemniscaat.

Stichting van de Arbeid, (14 november 1990), *Nota van de Stichting van de Arbeid inzake een beleid, gericht op het terugdringen van de werkloosheid onder etnische minderheden*. Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (januari 1992), *Het Stichtingsakkoord over etnische minderheden in de praktijk*, Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (4 februari 1992), *1e interim-evaluatie van het Stichtingsakkoord «Meer werk voor minderheden»* Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (juni 1993), *2e interim-evaluatie van het Stichtingsakkoord «Meer werk voor minderheden»*, Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (19 december 1994), *3e interim-evaluatie van het Stichtingsakkoord «meer werk voor minderheden»*, Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (6 maart 1996), *4e interim-evaluatie van het Stichtingsakkoord «Meer werk voor minderheden»*, Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (26 november 1996), *Met minderheden meer mogelijkheden, vervolgnota over het minderhedenbeleid na ommekomst van het Stichtingsakkoord «Méér werk voor minderheden»*, Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (11 november 1998), *Interim-evaluatie van het 2e Stichtingsakkoord «Met minderheden meer mogelijkheden»*, Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (12 dec. 2000), *Met minderheden meer mogelijkheden, terugblik op het 2e Stichtingsakkoord over het minderhedenbeleid*. Den Haag, STAR.

Stichting van de Arbeid, (12 juni 2001), *Meer minderheden met mogelijkheden*, Den Haag, STAR.

Tillaart, H. van den, (juni 2001), *Monitor etnische ondernemerschap 2000. Zelfstandig ondernemerschap van etnische minderheden in Nederland in de periode 1990–2000*. Nijmegen, ITS.

Tillaart, H. van den, E. Poutsma, (1998), *Een factor van betekenis, zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland*. Amsterdam, ITS.

TWCM, (1993), *De barrières voorbij? Een studie naar arbeidsmarktprojecten ten behoeve van allochtone werkzoekenden*. Amsterdam, IMES en Vakgroep Methoden en Technieken van Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Vrije Universiteit.

TWCM, (1993), *Belemmeringen voor minderheden bij toetreding tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Arbeids- en Organisationspsychologie.

TWCM, (1993), *Etnische minderheden bij de overheid*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Economische Wetenschappen, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.

TWCM, (1993), *De ontwikkeling van de positie van minderheden op de Nederlandse arbeidsmarkt 1979 – 1992*. Amsterdam, IMES.

TWCM, (1994), *Etnische minderheden en de toegang tot de arbeidsmarkt*. TWCM.

TWCM, (1995), *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid*. TWCM, Amsterdam.

TWCM, (1995), *Migratie, minderheden en beleid in de toekomst*. Amsterdam, IMES.

TWCM, (1996), *Bestrijding van vooroordeel, discriminatie en racisme*. Amsterdam, IMES.

TWCM, (1996), *Integratiebeleid voor de toekomst: mogelijkheden en beperkingen*. Amsterdam, IMES.

Veenman, J. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Rotterdam, ISEO.

Veenman, J. , (1995), *Onbekend maakt onbemind: over selectie van allochtonen op de arbeidsmarkt*. Assen, Van Gorkum.

Veenman, J. (1998), *Buitenspel. Over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden*. Rotterdam, ISEO.

Vermeulen, Hans en Rinus Penninx, (redactie), (1994), *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam, Het Spinhuis.

Vink, Maarten P. (2003), *Limits of European Citizenship. European integration and immigration policies in the Netherlands*. Veenendaal, Universal Press.

Weening, Hans, en Timke Visser, (1998), *Arbeidsmarktpositie van nieuwkomers*. Amsterdam, Regioplan.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1979), *Etnische minderheden*, Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989), *Allochtonenbeleid*, Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1990), *Een werkend perspectief: arbeidsmarktparticipatie in de jaren '90*. Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag, Sdu.

Zorlu, A., (2002), *Absorption immigrants in European Labour Markets. The Netherlands, United Kingdom and Norway*. Tinbergen Instituut.

Zaan, J.C. van der, (1992), *Multi-culturele arbeid Allochtonen in de Nederlandse economie*. Den Haag, SMO.

Zorlu, A., *Absorption of immigrants in European Labour markets*.

Literatuur hoofdstuk 5 Onderwijs

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) (2002), *De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs: buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen*, Den Haag: AIVD.

Algemene Rekenkamer (2001), *begeleiding en herplaatsing van voortijdig schoolverlaters*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Andriessen, I. (2003), «Is welzijn niet zijn? Etnische segregatie, welbevinden en toekomstperspectieven van leerlingen», *Vernieuwing*, jaargang 62, nr. 8/9, p. 21–23.

ARBO (1988), *Een boog van woorden tot woorden. Advies over het onderwijs aan leerlingen uit etnische minderheden*, Adviesraad voor het

basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, Zeist.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)(1998), *Allochtonen in Nederland 1998*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2003), *Allochtonen in Nederland 2003*.

Centraal Planbureau (CPB)(2002), *Preventie van onderwijsachterstanden, Den Haag: CPB*.

Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs (Commissie-Van Kemenade)(1992), *Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*, ministerie van O&W, Den Haag: Sdu.

Cox, A. (2002), 'Hokjesgeest en vakkendenken staan goed taalonderwijs in de weg', *TooN*, 5, nr. 12, p. 12–14.

Driessen, G. (2001), 'Een concert of liever een voetbalwedstrijd?', *Didaktief en School*, 31(2), 38–39.

Eerdmans, G. (2003), 'het Amersfoortse model', *Vernieuwing*, jaargang 62, nr. 8/9, p. 39–40.

Eimers, T., M. Derriks, E. Voncken, L. van Tilborg en W. van Es (2003), *Kans van Slagen. Een verdiepende studie naar het rendement van vsv-trajecten en begeleidingsmodellen*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.

Emmelot, Y. en E. van Schooten (2003), *Onderwijs Nederlands voor anderstalige leerlingen op de basisschool*, in: Meijnen, W. (red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Van Erp, M., G. Ledoux en I. van der Veen(2002), *Samenwerken, streven en vernieuwen. De brede scholen in Rotterdam*, Amsterdam: SCO Kohnstamm instituut.

Fase, W. (1987), *Voorbij de grenzen van onderwijs in de eigen taal en cultuur. Meertaligheid op school in zes landen verkend*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs: S.V.O.

Gramberg, P. (2003), 'Segregatie trekt zich weinig aan van verzuiling', *Vernieuwing*, jaargang 62, nummer 8/9, p. 12–14.

Inspectie van het Onderwijs (1997), *Onderwijsverslag 1997*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002), *Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003), *Islamitische scholen nader onderzocht*, Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.

Hoogeveen, K. en Vaessen, K. (2003), *Naar de brugklas. De aansluiting tussen het primair en het voortgezet onderwijs*, Utrecht: Sardes.

Karsten, S. (2003), 'Onderwijsachterstandenbeleid', in: Meijnen, W. (red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Karsten, S. e.a. (2003), *Onderwijssegregatie in Amsterdam. Hoe staat het ervoor en wat willen en kunnen we eraan doen?* Amsterdam: SCO-Kohnstamminstituut.

Kloprogge, J. (1997), *De landelijke evaluatie van het OVB. Notities over het verleden en suggesties voor de toekomst*, LEO-programma, Utrecht: Sardes.

Kloprogge, J. e.a. (2002), *Eigentijdse regie voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*, Utrecht: Sardes.

Kloprogge, J. (2003), *Voetsporen. Voortgang en resultaten van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*, Transferpunt Onderwijsachterstanden.

Koolen, G.M.J.M. (m.m.v S.G. Tempelman), *Integratiebeleid in de tijd. Overzicht van het gecoördineerde minderheden-/integratiebeleid 1977-2003*, ministerie van Justitie.

Kroneman, M. (2003), 'Segregatie op niveau. De sociale scheiding tussen havo/vwo/ en vmbo', *Vernieuwing*, jaargang 62, nr. 8/9, p. 27-29.

Krooneman, P.J. m.m.v. Vermeij, A. (2002), *Over de breedte. Visies op de breedtemaatregelen en het onderwijskansenbeleid*, Amsterdam: Regioplan.

Kruiter, J. (2002), *Groningen Community Schools. Influence on child behavior problems and education at home*, Groningen: GION.

Ledoux, G. (1998), 'Multiperspectiviteit op de basisschool. De visie op intercultureel onderwijs in de grote reis', *Migrantenstudies*, jrg. 14, nr. 2, p. 83-97.

Ledoux, G. (2003), 'Ontwikkelingen in het basisonderwijs', in: Meijnen, W. (red.). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Ledoux, G. (2003), 'Persoonlijke belangen. Segregatie in het onderwijs', *Vernieuwing*, jaargang 62, nummer 8/9, p. 8-11.

Lucassen, L. en A.J.F. Köbben (1992), *Het Partiële Gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)*, Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger.

Meijnen, W. (red.) (2003), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, NWO/BOPO-studie, Apeldoorn: Garant.

Mens, A. en C. van Calcar (1981), *Onderwijsstimulering op weg*, Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1974), *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties. Maatregelen tot uitvoering van het onderwijsstimuleringsbeleid*, Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985), *Onderwijsvoorrangsplan 1985–1989*, Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1992), *De OVB-draad samen weer opgepakt*, Zoetermeer/Rijswijk.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995), *Uitwerkingsnotitie Onderwijs in Allochtone Levende Talen*, Zoetermeer.

Mulder, L. (1996), *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst*, Nijmegen: ITS.

Mulder, L. en C. Suhre (1995), *OVB-doelgroep leerlingen in het voortgezet onderwijs. Deel 1: de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs in schooljaar 1992–1993*. Nijmegen: ITS en Groningen: GION.

Onderwijsraad (2002), *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Onderwijsraad.

Reezigt, G. (2003), 'Voor- en vroegschoolse educatie', in: Meijnen, W. (red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Rossem, T. van, S. Rutten en M. Pouwer (1999), *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een analyse van gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen*, Quick scan, Utrecht: Sardes.

Rutten, S. (2003), *De autochtone achterstandsleerling in Utrecht*, Utrecht: Sardes.

Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO) (1998), *Achtergrondstudie. De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief*, Den Haag, Sdu.

SCO-Kohnstamm instituut (2003), *Tussentijdse rapportage analyse goa-plannen*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1996), *Rapportage Minderheden 1996*, Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1999), *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering*, Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2001), *Rapportage Minderheden 2001*, Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Rapportage Minderheden 2003*, Den Haag: SCP.

Tesser, P. (2003), 'Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen', in: Meijnen, W. (red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Tesser, P., F.A. van Dugteren en A. Merens (1996), *Rapportage minderheden 1996*, Rijswijk: SCP.

Tesser, P. en J. Veenman (1997), *Rapportage Minderheden 1997*, Rijswijk: SCP.

Tesser, P.T.M. en J. Iedema (2001), *Rapportage Minderheden 2001. Deel I: Vordering op School*, Den Haag: SCP.

Tilborg, L. van en W. van Es (2001) *Almanak voortijdig schoolverlaten 2002*, Utrecht: Sardes.

Tilborg, L. van en W. van Es (2003a), *De uitkomsten van de RMC analyse 2002*, Amsterdam/Utrecht: SCO-Kohnstamm instituut/Sardes.

Tilborg, L. en W. van Es (2003b), *Almanak voortijdig Schoolverlaten 2003*, Utrecht: Sardes.

Turkenburg, M. (2002), *Taal Lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT)*, Den Haag: SCP.

Turkenburg, M. (2003), 'Onderwijs in allochtone levende talen (OALT) voor leerlingen in het basisonderwijs', in: Meijnen, W. (red.), *Onderwijs-achterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Webbink, D. en W. Hassink (2002), *Preventie van Onderwijsachterstanden*, Den Haag: CPB.

Van der Werf, G. en H. Kuyper (2002), 'Leerlingen krijgen hogere schooladviezen', *Didaktief & School*, 32, nr. 7, p. 2-5.

Van der Werf, G., M.J. Lubbers en H. Kuyper (2002), *Het interne rendement van het voortgezet onderwijs, VOCL*, Groningen: GION.

Westerbeek, K. (2003), 'Een klein verschil. Etnische samenstelling en prestaties van leerlingen', *Vernieuwing*, jaargang 62, nr. 8/9, p. 18-20.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1979), *Etnische minderheden*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989), *Allochtonenbeleid*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Sdu.

De Wit, W. (m.m.w. B. Seijnder) (1998), *Een betere overgang naar het voortgezet onderwijs*, Utrecht: Sardes.

Literatuur hoofdstuk 6 Wonen en Recreëren

Bolt, G. (2001), *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bovenkerk, F., Bruin, K., Brunt, L., Wouters, H. (1985), *Vreemd volk, gemengde gevoelens, Etnische verhoudingen in een grote stad*, Meppel: Boom.

Burgers, J. (1995), *Inpassen en aanpassen: De huisvesting van allochtonen*. In: Engbersen, G., Gabriëls, R.(redactie) (1995), *Sferen van integratie: Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Meppel: Boom.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2001), *Allochtonen in Nederland 2001*, Voorburg, CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2002), *Allochtonen in Nederland 2002*, Voorburg, CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2003), *Allochtonen in Nederland 2003*, Voorburg, CBS.

Centraal Plan Bureau (2000), *Op weg naar een actiever grotestedenbeleid*. Den Haag, Centraal Plan Bureau.

Dagevos, J.M. (2001) *Perspectief op integratie: over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Dekker, J. en Senstius, B. (2001), *De tafel van Spruit. Een multiculturele safari in Rotterdam*, Amsterdam: Mets & Schilt.

Dugteren, F. van (1993), *Woonsituatie minderheden, Achtergrond en ontwikkeling 1982–1990 en vooruitzichten voor de jaren negentig*, Den Haag: SCP.

Engbersen, G., Gabriëls, R. (redactie) (1995), *Sferen van integratie: Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Meppel: Boom.

Entzinger, H., Moolenaar, R. (2000), *Integratie: Hoe staan we er voor?*, Utrecht: NCB.

Entzinger, H.B., Stijnen, P.J.J. (redactie) (1990), *Etnische minderheden in Nederland*, Heerlen: Open Universiteit.

Hoekstra, J.S.C.M., Reitsma, A.A. (2002), *De zorg voor het wonen, Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, Delft: DUP Science.

Instituut voor toegepaste sociologie (1982), *Huisvesting van Buitenlandse werknemers, Voorstudie voor een onderzoek naar de toedeling van woonruimte aan Turken en Marokkanen in Nederland*, Nijmegen: ITS.

Jansen, J. (2000), *Ergens anders onderdak, een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945–1995*. Leiden: Universiteit Leiden.

Jong, W. de. (1986), *Inter-etnische verhoudingen in een oude stadswijk. Factoren van invloed op etnische tolerantie*. Delft: Eburon, 1986.

Kempen, R. van, Hooimeijer, P., Bolt, G., Burgers, J., Musterd, S., Ostendorf, W., Snel, E. (2000), *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid, ruimte voor de toekomst*, Assen: Van Gorcum.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1989), *Actieprogramma minderhedenbeleid 1990*, Den Haag: Sdu.

Martens, E.P. (1999), *Minderheden in beeld*, Rotterdam: ISEO.

Martens, E.P., Weijers, Y. (2000) *Integratiemonitor 2000*. Rotterdam: ISEO.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijkrelaties (2002), *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994–2002*, Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
Circulaire Huisvesting etnische minderheden, MG 83–47.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1989), *Stadsvernieuwing en etnische minderheden vier jaar later*, Amsterdam: Cebeon.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1993), *De plaats door verdeling: woonruimteverdelingsbeleid en etnische minderheden*, Amsterdam: Cebeon.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996), *Minderheden aan bod. Betekenis van aanbodmodellen van woonruimteverdeling voor etnische minderheden: eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1997), *Volkshuisvesting in Nederland*, Den Haag: VROM.

Nationale Woningraad (NWR), *Omgaan met burenoverlast*.

Nationale Woningraad Extra (NWR), nr. 55: *Omgaan met burenoverlast, 1991*.

NIBUD (1997), *Bestedingspatronen onder allochtone huishoudens*.

Niekerk, M. van, Sunier, Th., Vermeulen, H. (1978), *Onderzoek inter-etnische relaties, literatuurstudie*, Den Haag: DOP.

Odé, A. (2002), *Ethnic-cultural and socio-economic integration in the Netherlands, a comparative study of Mediterranean and Caribbean minority groups*, Assen: Van Gorcum.

Pennen, A.W. van der, Borg, E. ter, Til, R. van, Gilsing, R. Straathof, A. (1996), *Welzijn en sociale vernieuwing: een onderzoek naar de bijdrage van het lokale welzijns- en sociale-vernieuwingsbeleid aan achterstandsbestrijding: interimrapportage*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pennen, T., van der, Wuertz, K. (1985), *Bouwen voor de kleurrijke buurt, Allochtonen en besluitvorming in de stadsvernieuwing*, Den Haag: Vuga.

Penninx, R., Münstermann, H., Entzinger, H. (redactie) (1998), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Praag, C. van (1989), *De Woonsituatie van etnische minderheden*, Rijswijk: SCP.

Praag, C.S. van, (1981), *Allochtonen: huisvesting en spreiding*, SCP-cahier no.22, Rijswijk: SCP.

Praag, C.S. van, (1990), Woonsituatie en vestigingspatroon. In: Entzinger, H.B., Stijnen, P.J.J. (redactie) (1990), *Etnische minderheden in Nederland*, Heerlen: Open Universiteit.

Praag, C.S. van (1998), Huisvesting en wonen. In: Penninx, R., Münstermann, H., Entzinger, H. (redactie) (1998), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Prinsen, J., Kropman, J., (1986) *De huisvesting van etnische minderheden geregeld?, verslag van een onderzoek naar het gebruik en de effecten van de VROM-circulaires MG 83-16 en MG 83-47*. Nijmegen, ITS.

Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, (1998), *RMO-achtergrondstudie. De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998*. Den Haag, Sdu.

Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, (1998), *RMO-advies, Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*. Den Haag, Sdu.

Reubsaet, T.J.M., Kropman, J.A. (1982), *Surinaamse Migranten in Nederland, het vestings- en spreidingsbeleid*, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.

RIGO Research en Advies, (2000), *Vinex Regiodossiers*.

Roelandt, Th., Veenman, J. (1989), *Minderheden in Nederland, positie op de woningmarkt*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Schaar, J. van der, m.m.v. Hereijgers, A. (1991), *Volkshuisvesting: een zaak van beleid*, Utrecht: het Spectrum.

Shadid, W., Kornalijslijper, N., Maan, E. (1984), *Huisvesting Etnische Minderheden, een trend- en overzichtsstudie*, Leiden: DSWO press.

Siraa, H.T., Valk, A.J. van der, Wissink, W.L. (1995), *Met het OOG op de OMGEVING, een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving*, Den Haag: Sdu.

Snel, E. (1998), *Gekleurde armoede: Armoede en bestedingspatroon onder etnische minderheden*, Utrecht: Forum.

Sociaal en Cultureel Planbureau, (1993), *Rapportage Minderheden 1993*, Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1994), *Rapportage Minderheden 1994*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1995), *Rapportage Minderheden 1995*. Den Haag, SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1996), *Rapportage Minderheden 1996*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998), *Sociaal en Cultureel rapport 1998*, Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Rapportage Minderheden 2003*, Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag: SCP.

Spreekmeester, R., Evers, V.D.M. (Redactie) (1980), *Huisvesting van Etnische Minderheden*, Den Haag: VROM.

Staatscourant 1974, *Afgifte woonvergunning mag niet afhangen van bevolkingssamenstelling woonwijk*.

Staatscourant d.d. 6 mei 2002, *Huidige huurbeleid zet woningmarkt op slot*.

Staatscourant nr. 190, *Huurbeleid verdeelt huurders en verhuurders*.

Stuurgroep Experimenten volkshuisvesting, *Tot hier en niet verder, bemoeizorg als remedie tegen overlast*; Drukkerij Goos, Ouderkerk aan den IJssel.

Tazelaar, C.A. (1990), *Minder welkom in Lelystad, geringe kansen voor allochtonen op de woningmarkt*, Utrecht: LBR.

Tazelaar, K., Niedekker, D. (1989), *Spreidingsbeleid in Haarlem, Toewijzing van woningen aan buitenlanders*, Utrecht: LBR.

Tesser, P.T.M. (1993), *Rapportage Minderheden 1993*, Den Haag: SCP.

Tesser, P.T.M., Dugteren, F.A. van, Praag, C.S. van. (1994), *Ruimtelijke spreiding van allochtonen: ontwikkelingen, achtergronden, gevolgen, Rapportage minderheden 1994*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tesser, P.T.M., Praag, C.S. van, Dugteren, F.A. van, Herwijer, L.J., Wouden, H.C. van der (1995), *Rapportage Minderheden 1995, Concentratie en segregatie*. Rijswijk: SCP.

Tesser, P., Dugteren F.A. van, Merens A., (1996), *Rapportage minderheden 1996*, Rijswijk: SCP.

Tillaart H., Van den, Olde Monnikhof, M., Berg, S. van den, Warmerdam, J. (2000), *Nieuwe Etnische Groepen in Nederland, een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, Nijmegen: ITS.

Uunk, W. (2002), *Concentratie en achterstand, over de samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie onder allochtonen en autochtonen*, Assen: Van Grocum.

Uunk, W., Doninguez Martinez, S. (2002). *Wijken in beweging. Migratie in en uit concentratiewijken*. Assen: Van Grocum.

Valkonet-Freeman, M. (1977), *Etnische Minderheden en de Amsterdamse Woningsdistributie*, Utrecht: vakgroep Vergelijkende Sociaal-Economische Studieën.

Veenman, J. (1990), *Ver van huis, Achterstand en achterstelling bij allochtonen*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Veenman, J. en Martens E.P., (1991). *Een lange weg. Molukkers op de arbeidsmarkt 1990*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Veenman, J. (1994), *Participatie in perspectief, ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Vermeulen, H. (1990), De Multi-etnische samenleving op buurtniveau. In: Entzinger, H.B., Stijnen, P.J.J. (redactie) (1990), *Etnische minderheden in Nederland*, Heerlen: Open Universiteit.

VNG, (1984) *Gemeentelijke woonruimteverdeling, 1984*, blauwe reeks nr. 68.

VROM-raad (2001), Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen. Advies over het grotestedenbeleid, no. 030.

VROM-raad (2002), *Smaken verschillen: Multicultureel bouwen en wonen*, Den Haag: VROM.

Wal, G. van der, Tax, M. (redactie) (1999), *De vele gezichten van Turks Nederland, Een wie is wie*, Hilversum: NPS.

Wouden, H.C. van der, Bruijne, E. de. (2001), *De stad in de omtrek: problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Wouden, R. van der, Ruinaard, M., Kwekkeboom, R., Borg, E. ter, Voogt, P. en Wierstma, W. (1994), *Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Literatuur hoofdstuk 7 Emancipatie van vrouwen en meisjes

Ambassade van het Koninkrijk van Marokko (2003), *Principales avandées réalisées par le projet de Code de la Famille*. Den Haag: Ambassade van Marokko.

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

Brief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (DCE/03/81 814), *Emancipatie en integratie*.

Brief van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ABG/DB/2002/33 789), *Kabinetsreactie op het advies van de commissie AVEM*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2003), *Allochtonen in Nederland 2003*. Voorburg, CBS.

Clara Wichmann Instituut (2000), *Verblijfsrecht migrantenvrouwen Eindrapportage van het project Vrouwen en Minderhedenbeleid, 1982–1990*.

Garssen, J., Beer, J. de, Cuyvers, P., Jong, A. de (2001), *Samenleven. Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*, Voorburg: CBS.

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

Hooghiemstra, B.T.J., Niphuis-Nell, M. (2001), *Sociale atlas van de vrouw, deel 3 Allochtone vrouwen*, Den Haag: SCP.

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

Hutschemeakers, F., Zarouali, Z. (1991), *Als je het mij vraagt. Turkse en Marokkaanse meisjes aan het woord, in onderzoek en verhaal, over hun verleden, heden en toekomst*. Tilburg: Centrum Buitenlandse Vrouwen.

Klink, M. (2003), *Pleitbezorgers en policywindows. De institutionalisering van emancipatie-aspecten in het nieuwe adviesstelsel*. Scriptie Bestuurskunde Universiteit Leiden.

Kohlmann, C., Kraus, S., Orobio de Castro, I. (2003), *Vrouwen in het migratiebeleid*, Den Haag: E-Quality.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1977), *Rapport van de werkgroep buitenlandse vrouwen*, Rijswijk: CRM.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), *Inventarisatie van het Kabinetsbeleid voor Allochtone Vrouwen in Nederland, Onderwijs, arbeidsmarkt en economische zelfstandigheid en seksuele zelfbeschikking*. Den Haag: SOZAW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Staatscourant, nr. 107 (1988), *Stimuleringsregeling Positieve Actie voor Vrouwen*.

Most van Spijk, M. van der (1991), *Allochtone vrouwen in Nederland. Een inventarisatie van onderzoek*, Leiden: ACOM.

Noort, R.B.J.C. van (2003), *Allochtonen in Nederland*, Voorburg/Heerlen: CBS.

Opzij 31 (2003), *De islam is niet achterlijk, veel moslims wel, Haci Karacaer langs de feministische meetlat*.

Oudijk, C. (1983), *Sociale atlas van de vrouw*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Penninx, R., Münstermann, H., Entzinger, H.(redactie) (1998), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Portegijs, W., Boelens, A., Keuzenkamp, S. (2002), *Emancipatiemonitor 2002*, Den Haag: SCP.

Project vrouwen en minderhedenbeleid (1990), *Eindrapportage Sociale atlas van de vrouw* (1983), Sociaal en Cultureel Planbureau.

Saharso, S. (1998), Vrouwen in de minderheid. In: Penninx, R., Münstermann, H., Entzinger, H.(redactie) (1998), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Schippers, J. (2003), Vrouw en werk: van uitzondering naar regel. Internetportaal emancipatie.nl.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1983), *Sociale atlas van de vrouw*, Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Rapportage Minderheden 2003*, Den Haag: SCP.

Tillaart H., Van den, Olde Monnikhof, M., Berg, S. van den, Warmerdam, J. (2000), *Nieuwe Etnische Groepen in Nederland, een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, Nijmegen: ITS.

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

Veenman, J. (1990), *Ver van huis, Achterstand en achterstelling bij allochtonen*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Literatuur hoofdstuk 9 Organisaties van en voor minderheden

Brink, M., E. Tromp en A.W.M. Odé (2002), *De participatie en integratie-activiteiten van stedelijke allochtone zelforganisaties in Amsterdam*, Amsterdam: Regioplan.

Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS)(2003), *De maatschappelijke rol van de Rotterdamse moskeeën*, Rotterdam: COS.

Daal, 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.

Dekker, J. en B. Senstius (2001), *De tafel van Spruit. Een multiculturele safari in Rotterdam*, Amsterdam: Mets & Schilt.

Graaf, de. H. (1985), *Plaatselijke organisaties van Turken en Marokkanen*, Den Haag, NIMAWO.

Gemeente Amsterdam (2003), *Evaluatie bijzondere subsidieverordening stedelijke allochtone zelforganisaties*, Amsterdam: DMO.

Gemeente Amsterdam (2003a), *Integratie in Amsterdam: werk in uitvoering. Vervolgotitie op de gemeentelijke nota 'Erbij horen en meedoen'*, gemeente Amsterdam: bestuursdienst.

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

Horeman, M., G. Kortering en J. Veldkamp (1985), *Lokale uitgaven voor minderheden*, Den Haag: VNG.

Koenis, S. (2002), 'De secularisatie en politisering van cultuur', in: Lucassen, J. en A. de Ruijter (2003), *Nederland multicultureel en pluriform? Een aantal conceptuele studies*, Amsterdam: Aksant.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1988), *Naar omstandigheden redelijk. Rapport van de evaluatiecommissie van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid (LAO)*, Den Haag.

Nederlandse Stichting voor Statistiek (1971), *De buitenlandse arbeider in Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Penninx, R. en M. Schrover (2002), 'Bastion of bindmiddel? Organisaties van immigranten in historisch perspectief', in: Lucassen, J. en A. de Ruijter (2003), *Nederland multicultureel en pluriform? Een aantal conceptuele studies*, Amsterdam: Aksant.

Penninx, R. en B. Slijper (1999), *Voor elkaar? Integratie, vrijwilligerswerk en organisaties van migranten*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Rabbae, M. (1993), *Naast de Amicales nu de UMMON. De mantelorganisaties van de Marokkaanse autoriteiten in Nederland*, Utrecht: NCB.

Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk en A. Meijer (1996), *Nederland en zijn islam*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Theunis, J.M. (1968) *Gastarbeiders-lastarbeiders*, Hilversum: Paul Brand.

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

SELECTIE VAN BINNENGEKOMEN POST

Naam	Onderwerp
Aanholt, L. van	Nieuwsbrief van de Stichting Antilliaanse en Arubaanse Service Centrum Amsterdam
Aker, D. van den	Brochure «Hoe wordt een vakbekwame vluchteling een onmisbare collega»
Alsemgeest, F. Arends, A.	Mening over integratiebeleid Scriptie over aanwerving van buitenlandse arbeidskrachten
Arnold, J. Asperen, E. van	Mening over integratiebeleid Proefschrift over interculturele communicatie en ideologie
Ates, E.; Zohri, M.; Bozdog, I.	Kritiek op gang van zaken tijdens openbaar gesprek op 21 oktober 2003
Baban, N.	Terugkeer Irakese vluchtelingen
Bahjat al Sheikh	Mening over integratiebeleid
Baltaci, N.	Importhuwelijken
Balvers, R.H.J.	MVV-procedure
Ban-Mulder, J.M. van den	Mening over integratiebeleid
Bartels, B.	Mening over integratiebeleid
Batum, A. van	Nederlandse taalproblematiek bij Marokkaanse vrouwen
Bedaux-Nooren, T.	Verslag van het Overlegorgaan medische verzorging buitenlandse werknemers 1972–1986
Benmoussa, M.	Aanvullende informatie over het Platform Buitenlanders Rijnmond
Biesheuvel, J.A. Boesveld, C.	Mening over integratiebeleid Afschrift van brief aan onder ander de minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie inzake uitgeprocedureerde asielzoekers
Boneschansker, E.	Rapport van het bureau Coulon inzake evaluatie integratiebeleid van de gemeente Leeuwarden
Boot, S.	Afschrift van de discussienota «Educatieve ideeën, Rotterdam op weg naar een multiculturele samenleving»
Bos, S.	Mening over integratiebeleid
Bosma, J.	Mening over integratiebeleid
Boucetta, S.	Onderzoek van de wetenschapswinkel van de Vrije Universiteit naar de behoefte aan sociale activering van Marokkaanse vrouwen in opdracht van Oemnia
Bouzrou Braamkolk, A.	Mening over integratiebeleid Herstel en behoud van de Nederlandse taal met betrekking tot het integratiebeleid
Brands, A.C.M. Breejen-Kuijten, I.M. den Burgers van den Bogaert, A.E.H.L.	Mening over integratiebeleid Discriminatie Emancipatie en integratie

Naam	Onderwerp
Buysse, F.P.M. Cadat, M.	Mening over integratiebeleid Sociaal-culturele werk in de multicultu- rele buurt
Cornelisse, Y. Cuperus, R. Dallinga, M. Deure, M. van der	Mening over integratiebeleid Ingezonden stuk over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Afschrift brief aan Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie inzake duur asielprocedures
Dijksterhuis, T. Dijkstra, H.	Mening over integratie Hulpverlening aan Kroatisch gezin dat op straat is gezet
Doorduijn, A.	Gang van zaken rond MVV-procedure en uitzettingsprocedure van Chinese vrouw
Eppink, A. Ersanlilli, E	Mening over integratiebeleid Afstudeerscriptie over de verschillen tussen Nederland en Canada met betrekking tot migranten
Feenstra, B. Franken, E. Fransen, A.	Integratie en EVC Uitzetting van een Iraans gezin Parlementair onderzoek naar het integratiebeleid
Garcia Soto, D.	FNV-onderzoek «Op weg naar een werkvloer zonder racisme»
Gelinck, C.H.T.	Maatschappelijke oriëntatie in de inburgeringscursus
Girbes, A.R. Goense, J.	Mening over integratiebeleid Kosten an inburgeringsprogramma's nieuwkomers
Gout, G.R. Graaf, S. van der Grinsven, J. van Groenewegen, W.G.M.	Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Reactie op uitspraken van de heer Simons in een openbaar gesprek met de Commissie
Grotenhuis, R.	Publicatie van Pharos, het kennis- centrum vluchtelingen en gezondheid
Haan, T. de	Onderverhuren van woningen door buitenlanders
Haimé, M.L. Hamm, M.G.	Rapport «Integratiebeleid in de tijd» Integratiebeleid met betrekking tot scouting Nederland
Harinandansingh, S.	Fundamentele vraagstukken ten behoefte van het integratierapport
Hartholt, G.	Verkleinen en voorkomen van taalachterstand nieuwe en allochtone Nederlanders
Heemsker-van Leeuwen, B.	Exemplaar «Wij en zij: intolerantie en verdraagzaamheid»
Hengst, F. den	Reactie op tussenrapportage van de tijdelijke commissie
Hoepel, R. Holtz, M.Ch. van	Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid

Naam	Onderwerp
Hoogerheide, K. Hoogsteder, J.	Afschrift van e-mail inzake Islamisering Afschrift van brief aan informateurs inzake integratie door middel van arbeid
Hoppe, E. Horst, G. van der Houtgraaf, D.F. Jager, R. de Jankie, M.	Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Uitzetting van familielid Afschrift van een artikel over normen en waarden naar aanleiding van het integratiedebat
Jansen, A.H. Jong, V. de Jong-Jansen, A.J.M. de Jong-Pijnenburg, J.A.M. de Kazemier, A.	Mening over integratie Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Publicatie en toespraak van de heer drs. J. Wallage
Kenson, G. Kessel, J.M. van Kielstra, M. Klein, A. Klute, E. Knijnenburg, G.	Aanpak bolletjesproblematiek Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Informatie over Mira Media Indonesische en Molukse bevolkings- groepen in het onderzoek van de Commissie
Koning, M.	Integratie vanuit het perspectief van de Verenigde Arabische Emiraten
Kool, A. de Koopmans, R.W.R. Koot, J.M.P. Kriens, J.	Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Aanbieden diverse brochures gemeentelijke onderwijsachterstanden- beleid
Kutluer, Z.I.	Remigratiebeleid van migranten en vluchtelingen
Lambrichts, J. Lawalata, J.E.	Partnerhereniging Integratiebeleid allochtonen in de verslavingszorg
Lem, E. van der Liu, S. Loenen, D. Loenen, D. Lomme, K.	Mening over integratiebeleid Stichting Inspraakorgaan Chinezen Mening over integratiebeleid Importhuwelijken Ervaringen met het Nederlandse asielzoekersbeleid
Luk, J.	Opvoeding in het kader van het integratiebeleid
Mahieu-Van Twist, M. Martini, N. Mezioud-Kremer, C. Michael, J.A.M. Mujagic, S. Munter, H.J.	Mening over integratiebeleid Uitzetting van Somalisch gezin Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Mening over integratiebeleid Kanttekeningen bij integratiebeleid 1970-2003

Naam	Onderwerp
Nazarski, E.	Aanvullende informatie over integratie en vluchtelingen
Neerbos, V. van	Informatie over overheidsbeleid ten aanzien van de Molukse gemeenschap
Norder-Staal, L. en S.	Mening over integratiebeleid
Norrby, M.H.	Mening over integratiebeleid
Ramnares, H.R.	Mening over integratiebeleid van de gemeente Amsterdam
Richter, M.	Mening over integratiebeleid
Roelofs-Leppink, T.L.	Onderwijskansen allochtonen in het lager beroepsonderwijs
Rooijen-Nourbakhsh, F. van	Mening over integratiebeleid
Roseval, H.R.	Informatie ten behoeve van de Commissie
Ruijter, D. de; Brink, G. van den	Afschrift van het advies "Marginal of Modern? Bestuurlijk advies inzake burgerschap onder migranten in Rotterdam"
Ruitenbeek, K. van	Nadere informatie aar aanleiding van het openbare gesprek op 6 oktober
Ruiz, E,	Mening over het onderzoek van de Commissie en een verzoek om een onderhoud
Ruiz, E.	Informatie over de integratie van Zuid-Europese migranten en andere stukken
Schaap, J.	Mening over integratiebeleid
Scheer, A.S.	Mening over integratiebeleid
Schifferstein, V.	Multiculturalisme en integratie
Schoots, H.	Mening integratiebeleid
Schouten, B.	Informatie taalles oudkomers
Severina, R.	Brief namens Movimento Antiano i Arubiano pa partisipashon Politiko inzake problematiek Antillianen in Nederland
Sipkes, D.	Rol Maroc_NL in het integratiegebeuren
Slooten, R. van	Mening over integratiebeleid
Steiger, M.	Toezending aantal exemplaren van de cijfermatige bijlage van «Sleutels tot succes»
Swanenburg, A.	Mening over integratiebeleid
Thijn E. van	Tweetal verhandelingen over de geschiedenis van het minderhedenbeleid
Thijssen, A.	Mening over integratiebeleid
Treanor, P.	Discriminatie bij de selectie Commissie
Treanor, P.	Mening over het integratiebeleid
Tuts-Dekker, P.	Manuscript «Inburgering en integratie»
Valk-Le Cointre, Th.	Mening over integratiebeleid

Naam	Onderwerp
Vegt-Ganzevoort, G.J.	Afschrift lezing van mevrouw A. Schim van der Loeff-Mackaay ter gelegenheid van het 20-jarige bestaan van de Stichting Ontmoeting Buitenlandse Vrouwen
Venhorst, W.	Mening over integratiebeleid
Verdonk, M.C.F.	Financiële overzichten integratiebeleid minderheden 1970-2003
Verdonk, M.C.F.	Nadere informatie over financiële overzichten integratiebeleid minderheden 1970-2003
Vergeer, F.	Brochure «Gastarbeid en kapitaal», uitgedeeld bij de toetreding tot de Commissie
Verschoor, C.	Mening over integratiebeleid
Visser, R.K.	Rapport «Kernpunten en keerpunten»
Vorenkamp, B.	Mening over integratiebeleid
Vries, M. de	Mening over integratiebeleid
Vrijlandt, P.M.	Mening over integratiebeleid
Vugt, A. van	Gezinshereniging
Wiel, A.W.M. van de	Mening over integratiebeleid
Wisman, P.	Mening over integratiebeleid
Witt, E.L. de	Mening over integratie gemeente Deventer
Zonnema, K.	Mening over integratiebeleid

APPENDIX D

TCENT2003 137

17 NOV. 2003

Ambassade van het
Koninkrijk van Marokko
's Gravenhage



سفارة المملكة المغربية

لاهاي

U.N
1635/2003

La Haye, le 17 NOV. 2003

Bijlage
teinzage
bij het
secretariaat

Madame D. S. Nava
Clerk of the Temporary Committee
Of Inquiry on Integration of Minorities
Tweede Kamer Der Staten-Generaal
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag

Chère Madame :

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre en date du 13 Novembre 2003 et vous suis très reconnaissant des appréciations que vous avez formulées à la suite de mon intervention à la Deuxième Chambre sur le rôle que le Gouvernement marocain a joué dans le processus d'intégration des immigrants marocains, notamment aux Pays-Bas.

Par ailleurs et suite à votre demande, j'ai le plaisir de vous adresser ci-joint le document détaillé des principales avancées réalisées par le projet de Code de la Famille au Maroc.

Veuillez agréer, Madame, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Chargé d'Affaires, a.i.

هو

Habib Defouad



Oranjestraat, 9 2514 JB Den Haag - Tel: 070-346.96.17 - Fax: 070- 361.45.03
e-mail: info@marokkaanse-ambassade.nl - website : www.marokkaanse-ambassade.nl

**Principales avancées réalisées par
le projet de Code de la Famille**

Principales avancées réalisées par le projet de Code de la Famille

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Art. 1 : « Le mariage est un contrat légal par lequel un homme et une femme s'unissent en vue d'une vie conjugale commune et durable. Il a pour but la vie dans la fidélité, la pureté et le désir de procréation par la fondation, sur des bases stables et sous la direction du mari, d'un foyer permettant aux époux de faire face à leurs obligations réciproques dans la sécurité, la paix, l'affection et le respect mutuel.</p>	<p>Définition du mariage : Article 4 : Le mariage est un contrat légal par lequel un homme et une femme consentent à s'unir en vue d'une vie conjugale commune et durable. Il a pour but la vie dans la fidélité, la pureté et la fondation d'une famille stable, sous la direction des deux époux conformément aux dispositions de ce Code.</p>	<p>Conformément à la ferme Volonté Royale de rendre justice à la Femme et de lever toutes les iniquités dont elle souffre :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La formule « Un homme et une femme s'unissent en vue d'une vie conjugale... », remplacée par « un homme et une femme consentent à s'unir en vue d'une vie conjugale... » ; 2) La formule « sous la direction du mari... », remplacée par « sous la direction des deux époux... » 3) La formule « désir de procréation » a été supprimée ; 4) La Formule « la fondation, sur des bases stables et sous la direction du mari, d'un foyer », remplacée par « la fondation d'une famille stable ».
<p>Inexistant dans le texte actuel</p>	<p>Le Rôle du Ministère public : Article 3 : Le ministère public intervient comme partie prenante dans toute action visant l'application des dispositions de ce Code. Mariage des RME : Article 14 : Les Marocains résidents à l'étranger peuvent conclure leur mariage selon les procédures administratives locales, pourvu que soient réunies les conditions du consentement et de l'aptitude et qu'il n'y ait pas d'empêchements légaux et pas de renonciation à la dot (Sadaq) ; et ce en présence de deux témoins musulmans et du tuteur matrimonial (wali) le cas échéant.</p>	<p>Intervention d'office du ministère public dans toute action visant l'application des dispositions du Code de la Famille.</p>
<p>Mariage des Marocains résidents à l'étranger : Il n'y a pas dans le texte actuel de dispositions sur cette question. Le mariage entre des marocains et des étrangères ou des marocaines avec des étrangers est régi par le Dahir n° 1.0.20-60 du 4 mars 1960.</p>	<p>Article 15 : Les Marocains ayant conclu l'acte de mariage conformément à la législation locale sont tenus, dans un délai de trois mois, de déposer une copie dudit acte au consulat marocain du ressort duquel relève la circonscription où l'acte a été conclu. S'il n'y a pas de consulat, la copie est envoyée, dans les mêmes délais, au département chargé des Affaires étrangères. Le département chargé des Affaires étrangères procède à la transmission de la copie en question à l'officier d'état civil et au tribunal de la famille du lieu de naissance des deux époux. Si les deux époux ne sont pas nés au Maroc, la copie est transmise à la division de l'état civil relevant du département chargé de l'Intérieur et au tribunal de la famille de la ville de Rabat.</p>	<p>Concrétisation de la Haute sollicitude Royale envers les citoyens Marocains résidant à l'étranger par la simplification de la procédure de leur mariage</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 5 : 4^{ème} Alinéa L'action en reconnaissance de mariage au cas où la conclusion de l'acte de mariage n'aurait pas été accomplie conformément à la procédure.</p> <p>- A titre exceptionnel, le juge peut connaître de toute action en reconnaissance de mariage et admettre à cet effet tous moyens de preuve légaux.</p> <p>Article 10 : 1° Le wali agissant pour sa pupille et le futur époux peuvent donner mandat en vue de la conclusion du mariage ;</p> <p>2° Le juge ne peut se charger personnellement de conclure, soit par lui-même, soit par ses ascendants ou descendants, le mariage d'une personne soumise à sa tutelle.</p>	<p>La Preuve valable du mariage :</p> <p>Article 16 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'acte de mariage constitue le moyen de preuve valable du mariage. - Si pour des raisons de force majeure l'acte n'a pu être enregistré en son temps, le tribunal s'appuie, dans la reconnaissance du mariage, sur toutes les preuves légales, en particulier l'expertise et l'audition de témoins ; - Le tribunal prend en considération, lors de l'instruction, de l'existence d'enfants ou de grossesse dus à la relation conjugale et si l'action a été engagée du vivant des deux époux ; - L'action en reconnaissance de mariage est recevable durant une période transitoire ne dépassant pas cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. <p>Article 17 :</p> <p>Le mariage est conclu en la présence de ses parties. Toutefois, mandat peut être donné à cet effet, sur autorisation du juge selon les conditions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Survenance de circonstances particulières empêchant le mandant de conclure pour lui-même le contrat de mariage ; 2. Rédaction du mandat dans un acte authentique ou sous-seing privé avec légalisation de la signature du mandant ; 3. Le mandant doit être majeur, jouissant de sa pleine capacité civile et réunissant les conditions de tutelle au cas où il serait mandaté par le tuteur matrimonial (wali) ; 4. Le mandant doit désigner dans le mandat le nom de l'autre époux, ses éléments d'identification, et tous renseignements qu'il juge utile de consigner ; 5. Le mandat doit mentionner le montant de la dot (sadaq) payable d'avance ou à terme. Le mandant doit en outre préciser les conditions qu'il veut consigner dans l'acte et les conditions qu'il peut accepter de l'autre partie ; 6. le mandat doit être visé par le juge pour s'assurer de sa conformité aux conditions exigées. 	<p>Elargissement du champ des preuves légales, en particulier et l'audition des témoins, à présenter au juge pour la reconnaissance du mariage qui ne serait pas formalisé par un acte, pour des raisons de force majeure.</p> <p>Fixation d'un délai de 5 ans pour le règlement des affaires en souffrance dans ce domaine.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 8 : L'aptitude au mariage s'acquiert :</p> <p>1° Pour l'homme, à dix-huit ans révolus ;</p> <p>Cependant, si de graves difficultés sont à craindre, le cas est soumis au juge en vue de l'obtention d'une dispense d'âge ;</p> <p>2° Pour la femme, à quinze ans révolus.</p>	<p>L'aptitude au mariage :</p> <p>Article 19 : L'aptitude au mariage s'acquiert pour l'homme et pour la femme jouissant de leurs pleines facultés mentales, à dix huit ans grégoriens révolus.</p>	<p>Le nouveau Code de la famille utilise une formulation moderne qui élimine les termes dégradants pour la femme ou la chosifiant. La femme est traitée désormais en tant que partenaire de l'homme en droits et en obligations, conformément à la ferme Volonté Royale de rendre justice à la Femme, de consolider la protection de l'enfant et de préserver la dignité de l'homme. Egalité entre la femme et l'homme pour ce qui concerne l'âge d'aptitude du mariage, fixé uniformément à 18 ans. Le juge pourrait décider de l'abaissement de cet âge dans des cas justifiés</p>
<p>Article 12 :</p> <p>1° La tutelle matrimoniale (Wilaya) est un droit de la femme et le wali ne peut la donner en mariage que si elle lui donne pouvoir à cette fin.</p> <p>2° La femme donne délégation à son wali pour conclure en son nom.</p> <p>3° La tutrice testamentaire délègue un mandataire mâle pour contracter mariage au nom de sa pupille.</p> <p>4° La femme majeure, orpheline de père, a le droit de conclure elle-même ou de déléguer un wali de son choix.</p>	<p>La tutelle matrimoniale (wilaya) :</p> <p>Article 24 : La tutelle matrimoniale (wilaya) est un droit de la femme. Elle s'exerce par la femme majeure selon son choix et son intérêt.</p>	<p>Abolition de la règle qui soumettait la femme, au titre de la « wilaya » dans le mariage, à la tutelle d'un membre mâle de sa famille : La « wilaya » est désormais un droit de la femme majeure qui est maître de son choix et l'exerce selon sa propre volonté et son libre consentement.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p><u>Article 30 :</u></p> <p>La première épouse doit être avisée de l'intention de son époux de lui joindre une autre épouse. De même, cette dernière doit être avisée que son futur époux est déjà marié.</p> <p>La femme a le droit de demander à son futur mari de s'engager à ne pas lui joindre une coépouse et à lui reconnaître le droit de dissolution du mariage au cas où cet engagement serait violé.</p> <p>Si la femme ne s'est pas réservée le droit d'option et que son mari contracte un nouveau mariage, elle peut saisir le juge pour apprécier le préjudice qui lui est causé par la nouvelle union.</p> <p>Dans tous les cas, si une injustice est à craindre envers les épouses, le juge refusera l'autorisation de polygamie.</p>	<p><u>La polygamie :</u></p> <p><u>Article 40 :</u> La polygamie est interdite lorsqu'une injustice est à craindre entre les épouses. Elle est interdite également lorsque l'épouse aurait exigé de son époux qu'il s'engage à ne pas lui joindre une autre épouse.</p>	<p>La polygamie est soumise à l'autorisation du juge et à des conditions légales draconiennes qui la rendent presque impossible</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 31 : La femme a le droit de demander que son mari s'engage dans l'acte de mariage à ne pas lui adjoindre une coépouse et à lui reconnaître le droit de demander la dissolution du mariage au cas où cet engagement serait violé</p>	<p>Polygamie (suite) :</p> <p>Article 41 : Le tribunal n'autorise pas la polygamie : - si la nécessité n'est pas prouvée ; - si le mari ne dispose pas suffisamment de ressources pour entretenir les deux familles et garantir tous les droits dont la pension alimentaire, le logement et l'égalité entre les deux épouses.</p> <p>Article 42 : Si l'épouse n'a pas exigé la renonciation à la polygamie, la demande d'autorisation est adressée au tribunal en mentionnant les motifs la justifiant et en joignant une déclaration relative à la situation matérielle du demandeur et à ses obligations financières.</p> <p>Article 43 : L'épouse dont l'époux veut lui adjoindre une coépouse doit être convoquée. Si elle a reçu personnellement sa convocation et s'est abstenue d'assister, ou si elle refuse de recevoir la convocation, le tribunal lui adresse par huissier de justice une mise en demeure lui consignait qu'en cas d'absence à l'audience au jour prévu dans la convocation, il sera statué sur la demande de l'époux en son absence. Il est statué en outre, en l'absence de l'épouse, lorsque le ministère public est dans l'impossibilité de connaître le domicile ou le lieu de résidence auquel peut être adressée la convocation. Lorsque la femme ne reçoit pas la convocation pour fausse adresse communiquée par son époux et pour falsification du nom de l'épouse, il est fait application contre l'époux des dispositions de l'article 361 du code pénal.</p>	<p>Pour autoriser la polygamie, le juge doit s'assurer qu'il n'existe aucune présomption d'iniquité et être convaincu de la capacité du mari à traiter la deuxième épouse et ses enfants sur le même pied d'égalité que la première et à leur garantir les mêmes conditions de vie.</p> <p>D'autre part, la femme peut conditionner son mariage par l'engagement du mari de ne pas prendre d'autres épouses, considérant que c'est l'un de ses droits et, en l'absence d'une telle condition, la première femme doit être avisée que son mari va prendre une deuxième épouse et la seconde informée qu'il est déjà marié. En outre, l'épouse peut invoquer le mariage du mari pour demander le divorce pour préjudice subi.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
	<p>Polygamie (suite) :</p> <p>Article 44 : L'audience a lieu en chambre de Conseil, en présence des deux parties, en les écoutant en vue de tenter de les concilier, après avoir constaté les faits et la présentation des justifications demandées. Le tribunal autorise la polygamie par décision motivée et non susceptible de recours, lorsqu'il s'assure de sa nécessité et que les conditions légales sont remplies, tout en l'assortissant de conditions en faveur de la première épouse et de ses enfants.</p>	
	<p>Article 45 : S'il apparaît à travers les discussions, l'impossibilité de continuation de la relation conjugale, et au cas où l'épouse à laquelle l'époux veut adjoindre une autre femme tient à son divorce, il appartient au tribunal de fixer un montant correspondant aux droits de l'épouse et des enfants, que l'époux dépose dans un délai maximum de sept jours. Aussitôt le dépôt fait, le tribunal rend le jugement de divorce. Ce jugement ne peut faire l'objet d'aucun recours dans la partie concernant la dissolution de la relation conjugale.</p>	
	<p>Article 46 : Lorsque la polygamie est autorisée, le mariage avec la nouvelle épouse ne peut être conclu qu'après l'avoir informé par procès verbal authentique que l'époux sollicitant est déjà marié.</p>	
<p>Article 35 : Les droits de l'épouse à l'égard de son mari 4° Al.: l'entière liberté d'administrer et de disposer de ses biens sans aucun contrôle du mari, ce dernier n'ayant aucun pouvoir sur les biens de son épouse.</p>	<p>La gestion des biens acquis pendant le mariage :</p> <p>Article 49 : Chacun des deux époux dispose d'un patrimoine distinct du patrimoine de l'autre. Toutefois, les deux époux peuvent, dans le cadre de la gestion des biens à acquérir pendant le mariage, se mettre d'accord sur le mode de leur fructification et répartition. Cet accord est consigné dans un document séparé de l'acte de mariage. Les adouls, informent les deux partis au moment du mariage des dispositions susvisées. En l'absence d'accord, il est fait recours aux moyens généraux de preuve, tout en prenant en considération le travail de chacun des époux et les efforts qu'il a accomplis en vue de développement des biens de la famille.</p>	<p>Répartition entre les époux des biens acquis durant la période du mariage : Tout en consacrant le principe de la séparation des biens, le projet introduit la possibilité pour les époux de se mettre d'accord, dans un document séparé de l'acte de mariage, pour définir un cadre pour la gestion et la fructification des biens acquis durant le mariage. En cas d'absence d'accord, ils devraient recourir au juge qui se base sur les conditions générales de preuve pour évaluer la contribution de chacun des deux époux aux biens acquis durant le mariage.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille Droits et devoirs réciproques entre époux :	Observations
<p>Article 34 : Les droits et devoirs réciproques entre époux sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1° la cohabitation ; 2° les bons rapports, le respect et l'affection mutuels ainsi que la sauvegarde des intérêts moraux et matériels de la famille ; 3° les droits de succession ; 4° les droits de la famille, tels que le rattachement aux époux des enfants nés du mariage et la création d'une parenté par alliance ; <p>Article 35 : Les droits de l'épouse à l'égard de son mari sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1° l'entretien prévu par la loi, tels que la nourriture, l'habillement, les soins médicaux et le logement ; 2° l'égalité de traitement avec les autres épouses, en cas de polygamie ; 3° l'autorisation de rendre visite à ses parents et de les recevoir dans les limites des convenances ; 4° l'entière liberté d'administrer et de disposer de ses biens sans aucun contrôle du mari, ce dernier n'ayant aucun pouvoir sur les biens de son épouse. 	<p>Article 51 :</p> <p>Les droits et devoirs réciproques entre époux sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- La cohabitation légale sur la base de bons rapports conjugaux, de justice, d'égalité en cas de polygamie, de fidélité réciproque, de pureté et de préservation de l'honneur et de la progéniture ; 2- La bonne cohabitation, le respect mutuel, l'affection et la préservation de l'intérêt de la famille ; 3- La prise en charge par l'épouse avec son époux de la responsabilité de la gestion des affaires du foyer familial et des enfants ; 4- La concertation en matière de prise de décisions relatives à la gestion des affaires de la famille, des enfants et de planning familial ; 5- Les bons rapports de chacun d'eux vis-à-vis des parents de l'autre, leur rendre visite et les recevoir dans les limites des convenances ; 6- Les droits de succession entre eux. 	<p>Egalité au niveau des droits et des devoirs des deux époux. Abolition de la règle de « l'obéissance de l'épouse à son mari »</p>
<p>Article 36 : Les droits du mari à l'égard de sa femme sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la fidélité ; 2. l'obéissance conformément aux convenances ; 3. l'allaitement au sein, si possible, des enfants issus du mariage ; 4. la charge de veiller à la marche du foyer et à son organisation ; 5. la déférence envers les père, mère, et proches parents du mari. 		<p>Disposition non reprise par le Code de la famille qui, dans un souci d'égalité, met l'accent sur les droits et les obligations réciproques des deux époux.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Droits de l'Enfant (Pas de dispositions expresse relatives aux droits de l'enfant, exception faite de celles relatives à la femme alimentaire (Nafaqa), l'obligation pour la femme d'allaiter son enfant au sein si possible (Articles 35 1^{er} Aliméa, 36 3^{ème} Aliméa et 99 1^{er} Aliméa) :</p> <p>Article 35 : Les droits de l'épouse à l'égard de son mari sont : 1^o l'entretien prévu par la loi, tels que la nourriture, l'habillement, les soins médicaux et le logement ;</p> <p>Article 36 : Les droits du mari à l'égard de sa femme sont : 3^o l'allaitement au sein, si possible, des enfants issus du mariage ;</p> <p>Article 99 : 1^o La garde de l'enfant fait partie des obligations mises à la charge du père et de la mère, tant qu'ils demeurent unis par les liens de mariage. Au cas de dissolution du mariage, la garde de l'enfant est confiée en priorité à la mère, puis dans l'ordre : - au père, à la grand-mère maternelle de l'enfant, à la mère de sa grand-mère maternelle, à sa tante maternelle germaine, à sa tante maternelle consanguine, à sa tante maternelle utérine, à sa grand-mère paternelle, à la bisaiseule paternelle de l'enfant, dans l'une ou l'autre ligne dont le père est issu, et à défaut, <i>in infinitum</i> dans ces mêmes lignes, à la sœur de l'enfant, à sa tante paternelle, à la tante paternelle du père de l'enfant, à la tante maternelle du père de l'enfant, à sa nièce par un frère, à sa nièce par une sœur, à son frère, à son grand-père paternel, à son neveu par un frère, à son oncle paternel, au fils de ce dernier. Dans tous les cas, le parent germain a priorité sur l'utérin et ce dernier sur le consanguin.</p>	<p>La protection des droits des enfants :</p> <p>Article 54 : Les droits des enfants à l'égard de leurs parents sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Protection de leur vie et de leur santé de la grossesse jusqu'à l'âge de l'adolescence ou jusqu'à la fin de leurs études le cas échéant ; 2- Veiller au respect de l'identité et sa préservation notamment en matière de nom, de nationalité et d'inscription à l'état civil ; 3- La filiation, la garde et la pension alimentaire conformément aux dispositions du livre III du présent Code ; 4- L'allaitement au sein par la mère lorsqu'il est possible ; 5- Prendre toutes les mesures possibles en vue de la croissance naturelle des enfants en préservant leur intégrité physique et morale et en veillant sur leur santé par la prévention et les soins ; 6- L'orientation religieuse et l'éducation à la bonne conduite et aux valeurs d'honnêteté dans l'acte et la parole, et l'éviction de la violence entraînant des dommages corporels et psychologiques, ainsi que la prévention de toute exploitation préjudiciable aux intérêts de l'enfant ; 7- L'éducation et la formation les qualifiant pour la vie active et l'appartenance utile à la société. Les parents sont tenus à cet effet à réunir à leurs enfants, dans la mesure du possible, les conditions adéquates pour la poursuite de leurs études selon leur disposition intellectuelle et physique ; <ul style="list-style-type: none"> - En cas de divorce des époux, lesdites obligations sont réparties entre eux conformément à ce qui est prévu en matière de garde ; - En cas de décès de l'un ou des deux époux, lesdites obligations sont transmises au titulaire de la garde et au tuteur légal selon la responsabilité de chacun d'eux ; - L'enfant handicapé, bénéficie outre des droits susvisés, du droit à la protection spéciale inhérente à sa situation notamment la qualification et l'éducation adaptées à son handicap, en vue de faciliter son insertion dans la société ; - L'Etat est responsable de prendre les mesures nécessaires à la protection des enfants et la garantie et la préservation de leurs droits ; - Le Ministère public veille sur le contrôle de l'exécution des dispositions précédentes. 	<p>Des dispositions spécifiques aux droits de l'enfant ont été introduites. Ainsi, les dispositions de la convention relative aux droits de l'Enfant à laquelle le Maroc a adhéré ont été insérées.</p> <p>La garantie d'un habitat décent à l'enfant, en rapport avec son statut social avant le divorce, une obligation distincte des autres obligations de la pension alimentaire.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille Le dossier de l'acte de mariage :	Observations
<p>Article 41 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- un extrait d'acte de naissance de chacun des deux fiancés, s'ils sont inscrits sur les registres d'état civil ; 2- un certificat administratif établi au nom de chacun des deux fiancés, mentionnant les noms et prénoms des futurs époux, leur situation familiale, leur date et lieu de naissance, domicile ou résidence ainsi que les prénoms et noms patronymiques de leurs parents ; 3- une copie de l'autorisation de mariage délivrée par le juge lorsque l'intéressé n'a pas atteint l'âge matrimonial ; 4- une copie de l'autorisation délivrée par le juge pour le mariage du dément ou du simple d'esprit ; 5- une copie de l'autorisation délivrée par le juge à l'époux qui désire prendre plusieurs femmes ; 6- les pièces justifiant la dissolution du mariage et permettant de s'assurer de l'accomplissement de la retraite de continence (idda), l'acte de répudiation, l'acte de dissolution du mariage par consentement mutuel (khol'), l'acte de divorce judiciaire ou le certificat de décès du conjoint ; 7- un certificat médical de chacun des futurs époux établissant qu'ils ne sont pas atteints de maladies contagieuses. 	<p>Article 65 :</p> <p>I - Le dossier de l'acte de mariage est constitué des pièces suivantes, conservées au greffe du tribunal de la famille :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un formulaire spécial de demande d'enregistrement de l'acte de mariage. Sa forme, son contenu sont fixés par arrêté du ministre de la Justice ; 2. Une copie de l'acte de naissance. L'officier d'état civil mentionne, à la marge de l'acte, la date de délivrance de ladite copie et précise que son usage est destiné au mariage ; 3. Un certificat administratif pour chacun des deux fiancés dont les mentions sont fixées par voie réglementaire ; 4. Un certificat médical dont le contenu sera fixé par voie réglementaire ; 5. Une autorisation de mariage dans les cas suivants : <ul style="list-style-type: none"> - le mariage avant l'âge de la majorité légale ; - la polygamie au cas où les conditions prévues par le présent Code sont remplies, - le mariage de l'handicapé mental ; - le mariage des convertis à l'Islam ; 6. Un certificat de capacité pour les étrangers. <p>II- le dossier comprenant les documents susmentionnés est visé par le juge et conservé auprès du secrétariat du greffe sous le numéro d'ordre qui lui a été attribué ;</p> <p>III- le juge autorise les deux aAdouls à procéder à l'établissement de l'acte de mariage ;</p> <p>IV- les deux Adouls reçoivent lors de l'établissement de l'acte de mariage une déclaration dans laquelle chacun des deux fiancés précise s'il a été déjà marié ou non.</p> <p>En cas d'un mariage antérieur, la déclaration doit être accompagnée de documents justifiant la situation légale à l'égard de l'acte à accomplir.</p>	<p>Il a été prévu le nouveau Code de la tenue au sein des tribunaux de la famille d'un dossier réservé à l'acte de mariage où seront conservés les documents relatifs à tout acte de mariage contracté.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Le divorce :</p> <p>Article 44 : La répudiation est la dissolution des liens du mariage prononcée par l'époux, son mandataire ou toute autre personne désignée par lui à cet effet ; l'épouse, lorsque la faculté lui en a été donnée (en vertu du droit d'option) ; le juge (divorce judiciaire).</p>	<p>Le divorce :</p> <p>Article 78 :</p> <p>Le divorce est la dissolution des liens du mariage exercé par l'époux et l'épouse selon les conditions auxquelles chacun d'entre eux est soumis, sous contrôle du juge et conformément aux dispositions du présent Code.</p>	<p>Protection de l'épouse des abus de l'époux dans l'exercice de son droit à la répudiation : la nouvelle procédure garantit les droits de la femme en soumettant la répudiation à l'autorisation préalable du tribunal. Elle renforce les moyens de réconciliation par l'intermédiation de la famille et du juge et exige l'acquiescement par le mari de tous les droits dus à la Femme et aux enfants, avant l'enregistrement de la répudiation.</p> <p>La répudiation verbale par le mari n'est plus valable, le divorce étant désormais judiciaire.</p>
<p>Article 48 :</p> <p>1° La répudiation doit être reçue par deux Adouls (notaires) en fonction dans le ressort territorial de la compétence du juge où se trouve le domicile conjugal ;</p> <p>2° la répudiation ne sera enregistrée qu'en la présence simultanée des deux parties et après autorisation du juge.</p> <p>Si l'épouse reçoit la convocation et qu'elle ne se présente pas, il est passé outre à sa présence au cas où le mari maintient sa décision de répudier.</p>	<p>Article 79 :</p> <p>Quiconque veut répudier doit demander l'autorisation au tribunal pour le consigner par deux Adouls habilités à cet effet dans le ressort territorial du tribunal dans lequel est situé le domicile conjugal, le domicile de l'épouse ou le lieu d'établissement de l'acte de mariage, selon l'ordre précité.</p> <p>Article 80 :</p> <p>Quiconque veut répudier doit fournir au tribunal l'acte de mariage, des informations sur la profession et l'adresse des conjoints et, le cas échéant, le nombre d'enfants, leur âge, leur état de santé, leur situation scolaire ainsi que les éléments de preuve de la situation et des obligations financières de l'intéressé.</p>	<p>Le juge doit se prononcer dans un délai maximum de six mois, sauf exception justifiée, qu'il s'agisse de la répudiation ou du divorce.</p>

Dispositions de l'actuelle Mondawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p data-bbox="630 1289 651 1493">La répudiation (suite)</p>	<p data-bbox="305 932 326 1121">Le divorce (suite) :</p> <p data-bbox="354 1016 375 1121">Article 81 : Le tribunal convoque l'épouse pour une tentative de réconciliation. Si l'épouse reçoit personnellement la convocation et ne se présente pas sans communiquer d'observations par écrit, le tribunal la met en demeure par l'intermédiaire du ministère public qu'à défaut de se présenter, il sera statué sur le dossier. Si le mari prétend que l'adresse de l'épouse est inconnue, le tribunal recourt à l'aide du ministère public pour parvenir à la réalité. S'il est établi que le mari fait de fausses déclarations, les dispositions de l'Article 361 du code pénal lui sont appliquées.</p> <p data-bbox="581 1016 602 1121">Article 82 : Lorsque les deux conjoints se présentent, les discussions ont lieu en chambre de conseil, y compris l'audition des témoins et de toute autre personne que le tribunal jugerait utile d'entendre. Le tribunal doit prendre toutes les dispositions, y compris la désignation de deux arbitres, d'un conseil de famille ou de quiconque qu'il estime qualifié pour tenter de réconcilier les conjoints. Si les époux ont des enfants, le tribunal entend deux tentatives de réconciliation, espacées d'une période minimale de 30 jours. Si les tentatives de réconciliation entre les époux aboutissent, procès verbal est établi et conservé dans le dossier des intéressés.</p> <p data-bbox="857 1016 878 1121">Article 83 : Si les tentatives de réconciliation échouent, le tribunal fixe un montant que l'époux dépose à la caisse du tribunal dans un délai ne dépassant pas 30 jours afin de s'acquitter des droits dus à l'épouse et aux enfants, prévus dans les deux articles ci-après.</p>	

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 52 bis : Tout époux qui prend l'initiative de répudier son épouse doit lui remettre un don de consolation (mout'a) qui sera fixé compte-tenu de l'état de ses moyens et de la situation de la femme répudiée. Cette disposition ne s'applique pas à l'épouse à laquelle une dot (sadaq) a été fixée et qui a été répudiée avant consommation du mariage.</p> <p>S'il est établi que la répudiation n'est pas basée sur des motifs valables, le juge doit tenir compte, au moment de l'évaluation du don de consolation, de tout préjudice que la femme a subi.</p>	<p>Le divorce (suite) :</p> <p>Article 84 : Les droits dus à l'épouse comportent : la dot à terme, le cas échéant, la pension du déliai de viduité ('idda), le logement dans le domicile conjugal ou en cas de nécessité, dans un logement convenant à l'épouse et à la situation financière du mari, ainsi que le don de consolation (<i>mudat</i>). Celui-ci sera évalué en fonction de la durée du mariage, de la situation financière de l'époux, des motifs du divorce et du degré d'abus avéré dans l'exercice de ce droit par l'époux.</p> <p>Article 85 : Les droits à la pension alimentaire dus aux enfants sont fixés conformément aux Articles 169 et 192 ci-dessous en tenant compte de leurs conditions de vie et de leur situation scolaire avant le divorce.</p> <p>Article 86 : Si l'époux ne dépose pas le montant prévu à l'Article 83 ci-dessus dans les délais impartis, il est censé renoncer à son intention de répudier, et le dossier sera conservé.</p> <p>Article 87 : Aussitôt le montant exigé est déposé par l'époux, le tribunal l'autorise à enregistrer le divorce auprès des deux Adouls.</p> <p>Article 89 : Si l'époux a consenti au droit d'option de l'épouse, celle-ci peut l'exercer en saisissant le tribunal d'une demande de divorce. Le tribunal s'assure que les conditions du droit d'option sont réunies et entreprend une tentative de réconciliation. Si la tentative de réconciliation échoue, le tribunal autorise l'épouse à demander la consignation du divorce et statue sur ses droits et, le cas échéant, ceux dus aux enfants, conformément à l'Article 84 susvisé.</p> <p>Le mari ne peut empêcher son épouse d'exercer son droit d'option, si celui-ci lui a été consenti.</p> <p>Article 94 : Si les époux ou l'un d'entre eux, demande au tribunal de régler un différend les opposant et qui risquerait d'aboutir à leur désunion, il incombe au tribunal d'entreprendre toute tentative en vue de leur réconciliation, conformément aux dispositions de l'Article 82 susvisé.</p>	<p>Le mari est tenu d'acquitter tous les droits dus à la Femme, préalablement à l'enregistrement du divorce.</p>
<p>Incrisant dans l'actuel texte</p>		

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 56 : Du divorce pour sévices :</p> <p>1° Si l'épouse se prétend objet de quelque sévice que ce soit de la part du mari au point que la vie conjugale en soit devenue impossible eu égard à sa condition sociale, et si le sévice invoqué est établi, le juge, après tentative de conciliation restée infructueuse, prononcera le divorce des époux ;</p> <p>2° Si la demande en divorce était rejetée et si la femme renouvelle ses plaintes sans que le préjudice soit établi, le juge déléguera deux arbitres pour tenter de concilier les conjoints ;</p> <p>3° Les deux arbitres rechercheront les causes de la dissension existant entre les époux et s'efforceront de les ramener à de meilleurs sentiments ; ils procéderont à la conciliation si elle est possible sur une base quelconque ; sinon, le juge sera saisi pour trancher le litige à la lumière du rapport des arbitres.</p>	<p>Le divorce pour préjudice subi :</p> <p>Article 99 : Est considéré comme un préjudice justifiant le divorce, tout manquement à l'une des conditions de l'acte de mariage.</p> <p>Est considéré comme préjudice justifiant le divorce, tout acte ou comportement infamants émanant de l'époux ou contraire aux bonnes mœurs portant un dommage matériel ou moral à l'épouse la mettant dans l'impossibilité de continuer la vie conjugale.</p> <p>Article 100 : Le préjudice subi est établi par tous les moyens de preuve, y compris la déposition des témoins, qui seront entendus par le tribunal dans la chambre de conseil. Si l'épouse ne parvient pas à prouver le préjudice mais persiste à demander le divorce, elle peut recourir à la procédure de désunion.</p> <p>Article 101 : Dans le cas où le divorce est prononcé pour cause de préjudice subi, le tribunal peut fixer, dans le même jugement, le montant de l'indemnité due au titre du préjudice.</p>	<p>Renforcement du droit de la Femme à demander le divorce pour préjudice subi (femme battue, délaissée, abandonnée sans moyens de subsistance...) : Le divorce est prononcé par le Juge à la demande de l'épouse.</p> <p>En outre, le manquement à l'une des conditions stipulées dans l'acte de mariage peut également justifier la demande de divorce par la femme.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 53 : Du divorce pour défaut d'entretien :</p> <p>1° L'épouse aura la faculté de demander au juge de prononcer le divorce lorsque son époux est présent et refuse de s'acquitter de son devoir d'entretien à son égard. Dans le cas où le mari possède des biens apparents, le jugement le condamnant à assurer l'entretien de son épouse sera exécuté sur ces biens.</p> <p>S'il n'a pas de biens apparents et si, tout en gardant le silence sur son état de fortune, il persiste devant le juge à ne pas vouloir entretenir sa femme, ce dernier prononcera le divorce séance tenante.</p> <p>S'il prétend qu'il est indigent et qu'il le prouve, le juge lui accordera un délai convenable ne dépassant pas trois mois.</p> <p>Si, à l'expiration de ce délai, l'époux continue à ne pas assurer son devoir d'entretien, le juge prononcera le divorce.</p> <p>Si l'époux ne fait pas la preuve de son indigence, le juge le condamnera à assurer l'entretien de son épouse ou à la répudier.</p> <p>S'il ne s'exécute pas, le divorce sera alors prononcé par le juge;</p> <p>2° Le divorce prononcé pour manquement à l'obligation alimentaire est révocable et l'époux a le droit de reprendre sa femme pendant l'idda (retraite de continence) s'il justifie de moyens d'existence et démontre sa volonté d'assurer son obligation alimentaire vis-à-vis de sa femme.</p>	<p>Article 102 : L'épouse aura la faculté de demander le divorce pour défaut d'entretien conformément aux cas et dispositions ci-dessous :</p> <p>a. Si l'époux dispose de biens permettant d'assurer l'entretien de son épouse, le tribunal peut y recourir à cette fin et ne donne pas en conséquences suite à la demande de divorce ;</p> <p>b. En cas d'incapacité financière, le tribunal fixe, selon les circonstances à l'époux, un délai ne dépassant pas 30 jours pour procéder à l'entretien, à défaut le divorce est prononcé, sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles ;</p> <p>c. Le tribunal prononce le divorce, séance tenante, si l'époux refuse d'assurer l'entretien de son épouse sans prouver son incapacité financière.</p>	<p>Un délai d'un mois a été fixé pour prononcer le divorce pour défaut d'entretien de l'épouse par son mari.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Inexistant dans le texte actuel</p>	<p>Le divorce consensuel :</p> <p>Article 114 :</p> <p>Les époux peuvent consentir d'un commun accord du principe de mettre fin à leur relation conjugale sans ou avec conditions, pourvu que celles-ci ne soient pas contraires aux dispositions du présent Code et ne portent pas préjudice aux intérêts des enfants.</p> <p>En cas d'accord, les époux le portent à la connaissance du juge, qui tentera de les réconcilier autant que possible. S'il n'y parvient pas, le juge ordonne la consignation et l'enregistrement du divorce.</p>	<p>Institution du principe du divorce consensuel sous contrôle du juge.</p>
<p>Inexistant dans le texte actuel</p>	<p>Article 120 :</p> <p>Si les époux conviennent du principe du divorce moyennant compensation (<i>thol'</i>), sans se mettre d'accord sur la contrepartie, la question est portée devant le tribunal en vue d'une réconciliation. Si la tentative de réconciliation n'aboutit pas, le tribunal ordonne la mise en exécution du divorce moyennant compensation après en avoir évalué la contrepartie, prenant en considération le montant de la dot, la durée du mariage, les raisons justifiant la demande du (<i>thol'</i>) ainsi que la situation matérielle de l'épouse.</p> <p>Si l'épouse persiste à demander le (<i>thol'</i>) et que l'époux n'y consent pas, elle peut recourir à la procédure de désunion.</p>	<p>Le législateur a institué au profit de la femme la possibilité de fixer par le tribunal la contrepartie de la compensation pour divorce au cas où les deux époux n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur le montant de cette compensation.</p>

Dispositions de l'actuelle Mondawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 87 : Lorsqu'une femme non mariée a eu, avec un homme, des rapports sexuels par erreur et a donné naissance à un enfant dans la période comprise entre la durée minima et maxima de la grossesse, la filiation de cet enfant est rattachée à l'auteur des rapports.</p>	<p>Article 156 : Si la fiancée donne des signes de grossesse, l'enfant est rattaché au fiancé, pour rapports sexuels par erreur, si les conditions ci-après sont réunies :</p> <ul style="list-style-type: none"> a- Si les familles des fiancés sont au courant de ces fiançailles et si le tuteur matrimonial (wali) a donné son approbation à ces fiançailles ; b- S'il est établi que la fiancée est tombée enceinte durant la période des fiançailles ; c- Si les deux fiancés reconnaissent que la grossesse est de leur fait ; <p>Si le fiancé nie être à l'origine de la grossesse, il est possible de recourir à tous les moyens de preuve légale pour prouver la filiation.</p>	<p>Garantie du droit de l'Enfant à la reconnaissance de sa paternité au cas où le mariage ne serait pas formalisé par un acte, pour des raisons de force majeure et ce, à travers l'élargissement du champ des preuves légales à présenter au juge et la fixation d'un délai de 5 ans pour la résolution des affaires en suspens dans ce domaine.</p>
<p>Article 102 : La garde dure pour le garçon jusqu'à l'âge de 12 ans et pour la fille jusqu'à l'âge de 15 ans. Au-delà, l'enfant peut choisir de résider chez la personne de son choix qui peut être son père, sa mère ou tout autre parent mentionné à l'article 99 ci-dessus.</p>	<p>Article 166 : La garde dure aussi bien pour le garçon que pour la fille jusqu'à l'âge de la majorité légale. A la dissolution des liens de mariage, l'enfant ayant atteint l'âge de 15 ans révolus, peut choisir d'être confié à la garde soit de son père soit de sa mère. A défaut des parents, l'enfant peut choisir tout autre proches parents cités à l'article 171 ci-dessous, à condition que cela ne soit pas contraire à ses intérêts et que son tuteur légal y consent. En cas de refus de celui-ci, la question est soumise au juge qui statuera dans l'intérêt du mineur.</p> <p>La garde des enfants :</p>	<p>La fille, au même titre que le garçon, a la possibilité de choisir, à l'âge de 15 ans, la personne à laquelle sa garde serait confiée.</p>
<p>Article 110 : Le dévolutaire recouvre son droit de garde, lorsque disparaît l'obstacle involontaire qui l'empêchait de l'exercer.</p>	<p>Article 170 : Le dévolutaire recouvre son droit de garde, lorsque disparaît l'obstacle qui l'empêchait de l'exercer. Le tribunal peut reconsidérer la dévolution de la garde dans l'intérêt de l'enfant.</p>	<p>Le projet a retenu la possibilité pour la femme de conserver, sous certaines conditions, la garde de son enfant même après son remariage ou son déménagement dans une localité autre que celle du mari. Elle peut également récupérer la garde après disparition de la cause qui a été à l'origine de la perte de la garde qu'elle soit volontaire ou involontaire.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 98 : Pour être apte à assurer la garde d'un enfant, il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° être doué de discernement ; 2° être pubère ; 3° avoir une bonne conduite ; 4° être capable d'élever l'enfant et de pourvoir à la sauvegarde de sa santé et à son éducation morale ; 5° être indemne de toute maladie contagieuse ou susceptible d'empêcher l'exercice effectif de la garde de l'enfant. 	<p>Les conditions exigées du dévolutaire :</p> <p>Article 173 : Les conditions exigées du dévolutaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° avoir atteint la majorité légale pour les personnes autres que les parents ; 2° avoir une bonne conduite ; 3° être apte à élever l'enfant placé sous sa garde, pourvoir à sa sauvegarde, à son entretien de point de vue religieux, moral et au suivi de sa scolarité ; 4° le non mariage de la femme demandant la dévolution de la garde sauf dans les cas prévus dans les articles 174 et 175 ci-dessous. <p>Si un changement préjudiciable à l'enfant en garde intervient dans la situation du dévolutaire, celui-ci perd la garde au profit du dévolutaire légal placé immédiatement après lui.</p> <p>Article 174 : Le mariage de la dévolutaire autre que la mère lui fait perdre la garde sauf dans les deux cas suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° Si son époux est un parent à un degré prohibé ou tuteur légal de l'enfant ; 2° Si elle est le tuteur légal de l'enfant. 	
<p>Article 98 : Garde de l'enfant (Suite)</p>	<p>Article 175 : Le mariage de la mère dévolutaire n'entraîne pas la déchéance de son droit de garde dans les cas suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° Si l'enfant en garde n'a pas dépassé les 7 ans ou dont la séparation de sa mère lui porte préjudice ; 2° Si l'enfant en garde est atteint d'une maladie ou d'une invalidité rendant impossible la garde par une personne autre que sa mère ; 3° Si son époux est un parent à un degré prohibé ou tuteur légal de l'enfant ; 4° Si elle est le tuteur légal de l'enfant. 	<p>Pour préserver les intérêts de l'enfant, les cas de perte de la garde par la mère après son remariage ont été ramenés à un seuil rationnel et sous des conditions.</p>

Dispositions de l'actuelle Moudawana	Projet de Code de la Famille	Observations
<p>Article 99 : 1° La garde de l'enfant fait partie des obligations mises à la charge du père et de la mère, tant qu'ils demeurent unis par les liens de mariage.</p> <p>Au cas de dissolution du mariage, la garde de l'enfant est confiée en priorité à la mère, puis dans l'ordre au père, à la grand-mère maternelle de l'enfant, à la mère de sa grand-mère maternelle, à sa tante maternelle germaine, à sa tante maternelle consanguine, à sa tante maternelle utérine, à sa grand-mère paternelle, à la bis-aïeule paternelle de l'enfant, dans l'une ou l'autre ligne dont le père est issu, et à défaut, <i>in infinitum</i> dans ces mêmes lignes, à la sœur de l'enfant, à sa tante paternelle, à la tante paternelle du père de l'enfant, à la tante maternelle du père de l'enfant, à sa nièce par un frère, à sa nièce par une sœur, à son frère, à son grand-père paternel, à son neveu par un frère, à son oncle paternel, au fils de ce dernier.</p> <p>Dans tous les cas, le parent germain a priorité sur l'utérin et ce dernier sur le consanguin.</p> <p>2° Le tuteur testamentaire a priorité sur tous les agnats en ce qui concerne la garde d'un enfant du sexe mâle ou d'une fille, lorsqu'elle est en bas âge.</p> <p>Il a également priorité sur tous les agnats en ce qui concerne la garde d'une fille adolescente, à condition d'être un parent de cette fille à un degré prohibé ou d'être digne de confiance et marié.</p>	<p>Article 171 : La garde de l'enfant est confiée en priorité à la mère, puis au père, puis à la grand-mère maternelle de l'enfant.</p> <p>A défaut, En cas d'empêchement, le juge décide, sur la base des indices dont il dispose, de la confier au plus apte à l'assumer parmi les proches de l'enfant en prenant en considération de l'intérêt de l'enfant tout en garantissant un logement décent à l'enfant, qui constitue une des obligations de la pension.</p> <p>Le tribunal doit statuer dans les affaires relatives à la pension dans un délai maximum d'un mois.</p>	<p>Garde de l'enfant désormais confiée à la mère, puis au père, ensuite à la grand-mère maternelle et, en cas d'empêchement, le juge décide de la confier au plus apte à l'assumer parmi les proches de l'enfant en considération de l'intérêt de l'enfant.</p> <p>La garantie d'un habitat décent à l'enfant, en rapport avec son statut social avant le divorce, est désormais une obligation distincte des autres obligations de la pension alimentaire (Nafqa)</p> <p>Le projet retient également la nécessité d'activer la procédure relative à la pension alimentaire qui devrait s'accomplir dans un délai maximum d'un mois et ce, en attendant la création du Fonds d'entraide familiale.</p>
<p>Article 266 : Lorsqu'une personne meurt à la survivance de petits-enfants issus d'un fils prédécédé ou décédée en même temps qu'elle, ces descendants bénéficient, dans la limite du tiers disponible, d'un legs obligatoire, dans la mesure et les conditions suivantes.</p>	<p>Le leg obligatoire : Article 369 : Lorsqu'une personne meurt à la survivance de petits-enfants issus d'un fils ou d'une fille prédécédés ou décédés en même temps qu'elle, leurs descendants bénéficient, dans la limite du tiers disponible, d'un legs obligatoire, dans les parts et les conditions cités aux articles suivants :</p>	<p>Dans un souci d'équité, Possibilité pour les petits-enfants du côté de la fille d'hériter de leur grand-père, au même titre que les petits-enfants du côté du fils, abandonnant ainsi une tradition tribale désuète et sans fondement religieux ou légal qui avantageait les héritiers mâles dans le partage des terres reçues en héritage.</p>

Mw. P. L. M. Tuts-Dukker
Graaf Lodewijkstraat 9
2713 ED Zoetermeer

Zoetermeer, 22 september 2003

Aan: Commissie Integratiebeleid
t.a.v. voorzitter Blok (VVD) c.q. secretaris
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's- GRAVENHAGE

betreft: Inburgering en integratie

bijlagen: 2

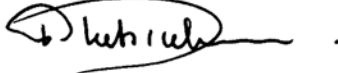
) Geachte voorzitter Blok,

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het werk van uw commissie.
Ik denk dat ik een bijdrage kan leveren aan het verschaffen van informatie over het
integratiebeleid in de afgelopen jaren.

Al elf jaar werk ik als docent Nederlands als tweede taal met volwassen allochtonen.
Om duidelijk te maken hoe een en ander op de werkvloer functioneert, mijn kritiek hierop
en mijn suggesties voor verbetering daarvoor heb ik over het studiejaar 2001- 2002 een
gedetailleerd schooldagboek bijgehouden. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in
een manuscript ('Inburgering en integratie').

Als bijlage stuur ik u hierbij mijn 'Woord vooraf' en 'Naschrift'.
Mocht u belangstelling hebben om mijn manuscript te lezen, dan zal ik u dat gaarne toesturen.
Ook ben ik bereid mijn ideeën persoonlijk toe te lichten.

) Met vriendelijke groet,



Paula Tuts- Dukker

WOORD VOORAF

Al elf jaar werk ik als docent Nederlands als tweede taal (NT2), wat wil zeggen dat ik lessen Nederlands geef aan volwassen buitenlanders.

Als ik op die periode terugkijk, schieten mij namen te binnen als Doris uit Schotland, Lakshmi uit India, Imil uit Egypte, Younes uit Iran en vele anderen. Zij behoren tot de groep volwassen allochtonen die erin geslaagd is zich door hun motivatie en doorzettingsvermogen een plaats in onze Nederlandse maatschappij te verwerven. Zij zijn voorbeelden van buitenlanders die zijn geïntegreerd zonder hun eigen identiteit en de waardevolle aspecten van hun eigen cultuur te verliezen. Hun succes hing grotendeels af van de mate waarin zij zich onze taal eigen wisten te maken.

Helaas hebben de meeste mensen die ik voor langere of kortere tijd les heb gegeven, dit niet bereikt. Ondanks een verblijf van vele jaren in Nederland leven zij nog altijd temidden van hun landgenoten in een tamelijk afgesloten gemeenschap binnen onze samenleving. Er zijn veel van deze gemeenschappen ontstaan door het grote aantal landen van herkomst en evenzovele culturen. Zij leven volgens hun eigen normen en waarden, maar wat er zich in ons land afspeelt, ontgaat hun voor een belangrijk deel.

Ik ben in het verleden met veel enthousiasme en een grote motivatie gaan werken in deze vorm van onderwijs. 'Ik zou dat varkentje wel even wassen.' Maar het diertje bleek uit te groeien tot een groot, log beest dat zich maar moeilijk liet hanteren.

En die situatie is, tot op heden, nauwelijks gewijzigd.

Het mankeert niet aan voldoende geld, 'know how' en kostbaar leermateriaal.

En toch rondt een schrikbarend deel van de allochtone cursisten de inburgeringscursussen af met een onvoldoende niveau van de Nederlandse taal. In de praktijk blijkt hun kennis daarvan absoluut onaanvaardbaar. Velen van hen zijn nauwelijks in staat foutloze, verstaanbare en begrijpelijke zinnen te produceren of met Nederlanders in de praktijk van alledag te communiceren. Daarvoor zijn naar mijn mening een aantal oorzaken aan te wijzen. Als aan de top van de piramide, het beleid, de zaken niet goed zijn georganiseerd, kan men niet verwachten dat aan de basis alles vlekkeloos verloopt.

Bij de gemeenten – waar de nieuwkomers zich melden – moet het belang van het leren van de Nederlandse taal, alsook het volgen van de cursussen

Maatschappij Oriëntatie onmiddellijk expliciet worden benadrukt.

Als er vervolgens vrijwel nooit sancties worden uitgevoerd op het oneigenlijk verzuimen van deze verplichtingen, geeft men vanuit de overheid een signaal van vrijblijvendheid. Ook worden mogelijkheden om het geleerde in praktijk te brengen – bijvoorbeeld door sociale dienstverlening – niet of nauwelijks benut. Mijn ervaring is dat men zich op school onvoldoende realiseert dat het aanleren van onze taal, vanuit het Nederlands, een heel speciale didactiek vraagt. En wel totaal anders dan de wijze waarop wij onze schooljeugd vreemde talen onderwijzen.

Ik pleit er dan ook voor aankomende- en onervaren NT2-docenten te verplichten een van de hiervoor bestaande cursussen te volgen, alvorens in deze tak van het onderwijs te gaan werken, dan wel verder les te geven. Nogmaals, wij hebben op school binnen een groep te maken met buitenlanders van velerlei herkomst, cultuur en religie.

Het is bovenal wenselijk de interne organisatie binnen de school zo overzichtelijk mogelijk te houden en deze niet over een groot aantal werknemers te verdelen.

Tenslotte zouden de lesprogramma's en – methodes beter moeten worden aangepast aan de behoeften van onze maatschappij en aan die van de allochtonen zelf. Zeker voor de grote groep analfabeten en laag-opgeleiden zou het accent moeten komen te liggen op het begrijpen en spreken van onze taal, meer dan op het lezen en schrijven daarvan.

Ik ben ervan overtuigd dat het eindresultaat van alles wat er in het volwassen allochtonenonderwijs wordt geïnvesteerd hierdoor sterk verbeterd zou kunnen worden.

De kans op wrijving en conflicten tussen de allochtonen en ons en tussen verschillende groepen buitenlanders onderling, zou door een verbeterde ~~communicatie~~ communicatie zeker verkleind kunnen worden. Gezien de realiteit dat het overgrote deel van bovengenoemde inwoners van ons land zich hier zonder twijfel blijvend heeft gevestigd, geloof ik dat het van groot belang is voor onze maatschappij om de verbetering van het NT2-onderwijs eindelijk eens daadwerkelijk ter hand te nemen.

NASCHRIFT

Als ik de situatie binnen en rondom het NT2-onderwijs op mijn school nu vergelijk met die in het beschreven studiejaar, moet ik helaas constateren dat er bitter weinig verbeterd is.

De klantvriendelijkheid wordt nog steeds gehinderd door onvoldoende reclame, receptionistes die niet goed geïnformeerd zijn en een slechte telefonische bereikbaarheid.

De interne organisatie blijft, mede door de steeds wisselende groepen, taakverdeling en slecht functionerende docenten, chaotisch en ondoorzichtig. Het meest betreuwenswaardige evenwel is dat de directe obstakels om tot goede eindresultaten te komen nog altijd niet uit de weg zijn geruimd.

Onverminderd werken een aantal overheids- en onderwijsinstanties langs elkaar heen. Hierdoor blijft een aantal recidivisten bestaan dat jarenlang onze school zonder aanwijsbare vorderingen bezoekt. Tegen het ongeoorloofde verzuim en het te laat komen zijn ook nu nog geen doelmatige sancties van kracht.

Veelvuldige verzoeken - ook van de allochtonen zelf - om de spreekvaardigheidslessen uit te breiden worden nog steeds genegeerd.

Dit lesonderdeel heeft nog steeds een ondergeschikte plaats in het programma.

Door het strengere toelatingsbeleid neemt het aantal nieuwkomers af.

Mede daardoor gaat men er nu toe over de zogenaamde oudkomers voor een leertraject op te roepen. Het feit dat dit noodzakelijk is maakt het falen van de inburgering en integratie tot nu toe, pijnlijk duidelijk. Dit ondanks de grote investeringen aan tijd, geld en mankracht.

Laat ik besluiten met een positief geluid. Ons team bestaat, ondanks verscheidene mutaties, nog altijd uit een groep harmonieus samenwerkende docenten. Ook de know-how is aanwezig om de volwassen allochtonen het Nederlands tot een acceptabel niveau aan te leren. De benodigde voorwaarden moeten daarvoor dan wel worden geschapen.

Paulien van Delft (p.v.)
april 2003