

Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken



**Dr. Rally Rijkschroeff
Prof. dr. Jan Willem Duyvendak
Dr. Trees Pels**

Bronnenonderzoek Integratiebeleid

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2003

Bronnenonderzoek Integratiebeleid

Opzet en rapportage

Deelrapport 1	Bronnenonderzoek Integratiebeleid. Opzet en rapportage
Deelrapport 2	Het integratiebeleid van 1970 tot 2002 op hoofdlijnen
Deelrapport 3	Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van werk en inkomen
Deelrapport 4	Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs
Deelrapport 5	Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van wonen, sport en recreëren
Deelrapport 6	Conclusies: samenhang, consistentie en succes van het integratiebeleid
Bijlage 1	Literatuuroverzicht
Bijlage 2	Demografische ontwikkelingen

Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken



Bronnenonderzoek Integratiebeleid

Opzet en rapportage

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2003

**Verwey-
Jonker**
instituut



1. Vraagstellingen van het bronnenonderzoek

Op 19 september 2002 heeft de heer Marijnissen de volgende motie ingediend (28.600. nr. 24): “De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat het integratiebeleid tot nu toe onvoldoende geslaagd is; van mening, dat het gewenst is te onderzoeken welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen; van mening, dat een dergelijk onderzoek de bouwstenen kan aandragen voor een nieuw te formuleren beleid; besluit tot het instellen van een parlementair onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid, en gaat over tot de orde van de dag.”

Deze motie is in de Tweede kamer aanvaard en heeft geleid tot de instelling van de tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid. De tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid heeft als opdracht een onderzoek uit te voeren waarvan het doel is: “De Tweede Kamer in staat te stellen een oordeel te vormen over het integratiebeleid van de Nederlandse regering in de afgelopen 30 jaren, een oordeel te vormen over de beoogde effecten en de feitelijke resultaten van dit beleid en over de samenhang van het beleid op de diverse deelterreinen. Het onderzoek moet tevens bouwstenen opleveren voor het toekomstige integratiebeleid.”

De tijdelijke commissie wilde direct na aanvang van haar werkzaamheden beschikken over het rapport van een te houden bronnenonderzoek naar het integratiebeleid. Dit is het onderhavige rapport.

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

De vijf basisvraagstellingen van het bronnenonderzoek luiden als volgt:

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

2. Het integratiebeleid in Nederland

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

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

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

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

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

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

3. Doelstellingen en resultaten van het integratiebeleid op belangrijke deelterreinen van werk & inkomen, onderwijs, en wonen, sport & recreëren

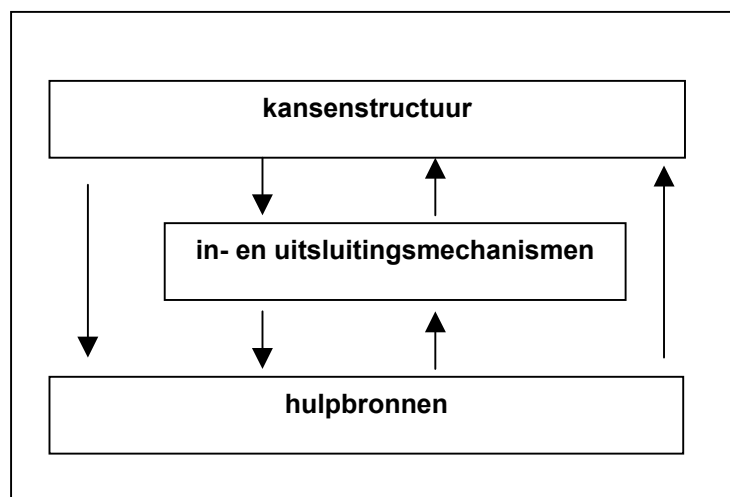
De tweede basisvraagstelling van het bronnenonderzoek luidt als volgt: Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op de drie belangrijke deelterreinen van (1) werk & inkomen, (2) onderwijs en (3) wonen, sport & recreëren?

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

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

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

Figuur 1: Verklarend model resultaten van beleid



De concrete invulling van het model is uiteraard afhankelijk van de toepassing op het betreffende deelterrein. Zo heeft de kansenstructuur op het deelterrein van het onderwijs betrekking op het onderwijssysteem. Het gaat dan om het aantal en het type scholen, het aantal leerlingplaatsen en de verdeling daarvan over het land en binnen de gemeenten, over de wijken. Uiteraard is ook de kwaliteit van het onderwijs van belang. Hierbij valt zowel te denken aan de kenmerken van het onderwijsstelsel zelf (zoals de niveau- en richtingenopbouw, naast de basisvorming, het tweedekansonderwijs, etc.), als aan de concrete school- en leerkrachtkenmerken.

Bij de in- en uitsluitingsmechanismen gaat het bij onderwijs om alle bewuste en onbewuste/onbedoelde selecties binnen het onderwijs die er – in dit geval – mogelijk toe leiden dat allochtone leerlingen meer of minder kansen krijgen dan autochtone leerlingen. Het kan hierbij gaan om institutionele effecten, zoals de onvoorziene gevolgen van het studiehuis, maar ook om selectiepraktijken van scholen bij de toelating van leerlingen, of om bijvoorbeeld leerkrachtverwachtingen die (on)gunstig uitwerken voor allochtone leerlingen: onder- of 'overadvisering', die allochtone leerlingen op een te laag of juist te hoog startniveau in het voortgezet onderwijs doet belanden, met alle gevolgen van dien.

De hulpbronnen op het deelterrein van het onderwijs tenslotte verwijzen naar bijvoorbeeld het sociaal kapitaal waarover allochtone jongeren beschikken (hun netwerken en datgene wat ze daaraan ontleen voor hun schoolloopbaan), het cultureel kapitaal (het geheel van opvattingen en ambities, strevingen dat van invloed is op de leerprestaties) en het 'informatiekapitaal' (de concrete kennis van allochtone jongeren en hun ouders over het beroepenspectrum, de beroeps- en de opleidingsmogelijkheden). Voorts kunnen de sociaal-economische kenmerken van het herkomstgezin en het niveau van het Nederlands tot de relevante hulpbronnen worden gerekend.

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

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

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

4. Samenhang, consistentie en succes van het integratiebeleid

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

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

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

Horizontale integrale aanpak

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

Verticale integrale aanpak

Territoriale decentralisatie

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

Functionele decentralisatie

Naast territoriale decentralisatie is in de afgelopen dertig jaar ook een functionele decentralisatie op gang gekomen: het overdragen van taken van de rijksoverheid naar een orgaan van functioneel bestuur. De functionele decentralisatie heeft een belangrijke impuls gekregen via het interdepartementale project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit dat in 1994 gestart is. Daarbij worden de rollen van de overheid, maatschappelijk middenveld en burgers omschreven: de overheid stelt landelijk de kaders vast, waarbinnen het maatschappelijk middenveld en de burgers zelf hun eigen verantwoordelijkheid dienen te nemen. Een voorbeeld van functionele decentralisatie is het minderhedenconvenant. In het voorjaar van 2000 kwamen de toenmalige ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van het Grote Steden- en Integratiebeleid, MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening overeen om in de periode tot 1 mei 2001 20.000 allochtone werkzoekenden te plaatsen bij het midden- en kleinbedrijf.

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

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

Succes van het integratiebeleid

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

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

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

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

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

In Rapport 5 wordt verslag gedaan van deelonderzoek 5.

5. Buitenlandse stedelijke ervaringen met het integratiebeleid

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

Bij deze quick scan hebben de volgende methodische principes als leidraad gediend:

Lessen kunnen getrokken worden:

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

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

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

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

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

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

De evaluatie van beleid is daarna aan de orde en tenslotte, zoals gezegd, enkele interessante praktijken of locaties

Bij het raadplegen van bronnen zal met name aandacht besteed worden aan buitenlandse studies die Europese landen (waaronder Nederland) met elkaar vergelijken, omwille van het spiegeleffect / de perspectiefwisseling.

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

6. Rapportage

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

De rapportage bestaat uit vijf deelrapporten en een zestal bijlagen:

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

Literatuuroverzicht

Bijlagen:

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

Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken



Bronnenstudie Integratiebeleid

Deelrapport 1 Het integratiebeleid van 1970 tot 2002 op hoofdlijnen

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2003

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	19
Hoofdstuk 2 De jaren zeventig: specifiek beleid voor (deels) tijdelijke groepen	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Verschillende doelgroepen, verschillend beleid	21
2.3 Het beleid voor rijksgenoten en buitenlandse werknemers	22
Hoofdstuk 3 De jaren tachtig: de jaren van het minderhedenbeleid	29
3.1 Inleiding	29
3.2 WRR-Rapport 17 (1979): Etnische Minderheden	29
3.3 De (Ontwerp)Minderhedennota (1981-1983)	31
Hoofdstuk 4 De jaren negentig: het integratiebeleid	35
4.1 Inleiding	37
4.2 WRR-nota Allochtonenbeleid (1989)	38
4.3 Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt (1990)	39
4.4 Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden 1994	42
4.5 Investeren in integreren (WVC, 1994)	47
4.6 Nota 'Kansen krijgen, kansen pakken' (1997-1998)	50
4.7 Integratie in het perspectief van immigratie (2001)	55
4.8 Het kabinet-Balkenende	57
4.9 Het lokale niveau	58

Hoofdstuk 1 Inleiding

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

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

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

In de beschrijving van de beleidsstukken wordt aandacht besteed aan:

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

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

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

Hoofdstuk 2 De jaren zeventig: specifiek beleid voor (deels) tijdelijke groepen

2.1 Inleiding

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

Voor ieder van de drie onderscheiden periodes beantwoorden we vergelijkbare vragen. Voor deze periode van 'categoriaal' beleid luiden deze als volgt:

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

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

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

2.2 Verschillende doelgroepen, verschillend beleid

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

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

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

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

2.3 Het beleid voor rijksgenoten en buitenlandse werknemers

Rijksgenoten

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

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

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

Buitenlandse werknemers

In de *Nota Buitenlandse Werknemers* van 1970 stond het centrale uitgangspunt van beleid ten aanzien van deze categorie migranten aldus verwoord: "De bestaande en de te verwachten noodzaak voor de Nederlandse economie tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers, waarbij het beleid er op gericht is om het aantal naar Nederland komende buitenlanders zoveel mogelijk in evenwicht te brengen met de eisen die de arbeidsmarkt stelt" (p. 13). Enige mate van inpassing wordt volgens deze nota wel noodzakelijk geacht, maar uitgaande van de tijdelijkheid van het verblijf dient het beleid "meer dan op de bevordering van inpassing als zodanig" er op gericht te zijn "de groep de kans te geven eigen identiteit te bewaren" (p. 10). "Dit betekent dat de groep op allerlei manieren tot zelfwerkzaamheid wordt aangespoord. Hiertoe is een groepsgewijze benadering onmisbaar. Daardoor wordt tevens voorkomen dat de buitenlandse werknemer in een sociaal isolement komt, terwijl de ervaring heeft geleerd dat de aanpassing beter verloopt met behoud van het eigen groepsverband. In het aanpassingsproces is de verblijfsduur een belangrijke factor. Ten aanzien van de buitenlandse werknemers, die doorgaans slechts korte tijd in ons land zullen verblijven, zal het accent zelfs voornamelijk op het behoud van eigen identiteit worden gelegd. Heraanpassingsmoeilijkheden bij terugkeer naar eigen land zullen dan zo gering mogelijk zijn" (ibidem, p. 10). Er bestond in de visie van het kabinet één oplossing voor alle problemen: zelforganisatie en zelfwerkzaamheid was zowel goed voor het bestrijden van het isolement van de buitenlandse werknemer, voor de groepsgewijze emanci-

patie en aanpassing aan het nieuwe land als voor een soepele terugkeer naar het land van herkomst.

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

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

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

Naast de voorwaarden voor "toelating en tewerkstelling" spitste de discussie zich met name toe op de 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" (ibid., p. 13). In de loop van de jaren was echter gebleken dat werkgevers deze verantwoordelijkheid niet altijd naar behoren waarmaakten en ook niet meer konden waarmaken toen de gezinshereni-ging op gang kwam. De overheid moest haar verantwoordelijkheid nemen en wel om te begin-nen bij het huisvestingsbeleid, aangezien vele migranten vaak schrijnend waren gehuisvest in brandgevaarlijke pensions.

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

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

Blijkens de Memorie van Antwoord (1974) op de nota Buitenlandse Werknemers, uitgebracht door het kabinet-Den Uyl, bleef het accent op de idee van tijdelijkheid en een beperkte rol voor de nationale overheid met betrekking tot gastarbeiders grotendeels gehandhaafd. De doelstel-lingen van het welzijnsbeleid zijn in de Memorie van Antwoord (p. 16 e.v.) wél enigszins bijge-steld. Integratie krijgt een sterkere nadruk dan voorheen en het accent op behoud van identiteit

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

wordt juist wat afgezwakt. Buitenlanders moet weliswaar een eigen ontmoetingsmogelijkheid worden geboden, “waar zij enig houvast vinden in eigen waarden en gewoonten” maar dan toch vooral “omdat goede relaties met de omringende samenleving niet te verwachten zijn van mensen die ontworteld raken en het besef van eigen waarde dreigen te verliezen”. Het behoud van eigen identiteit komt dus meer in het licht te staan van relaties met de Nederlandse omgeving. Dit moet vooral worden begrepen in het licht van de toenemende instroom en het feit dat zich in een aantal gemeenten spanningen en botsingen hadden voorgedaan. “Men moet elkaar ook kunnen leren kennen en als mens herkennen, met name daar waar men elkaar concreet ontmoet, in het werk en in de woonsfeer, waar in sommige oude stadswijken het gebrek aan wederzijds contact en wederzijds begrip een bron van spanningen blijkt te zijn” (ibid., p. 17). Om de problemen op te lossen dacht men aan intensivering van de voorlichting aan de Nederlandse bevolking: “Geïsoleerde groepen van buitenlandse werknemers functioneren gemakkelijk als uitlaat voor sociale spanningen onder de autochtone bevolking. Om dergelijke consequenties zoveel mogelijk te voorkomen, is het noodzakelijk dat nog meer aandacht wordt besteed aan een intensieve voorlichting van de Nederlandse bevolking” (ibid.). Overigens had het kabinet tot op zekere hoogte wel begrip voor de spanningen die zich voordeden: “Wanneer men bedenkt dat de buitenlandse werknemers in menige buurt ervaren worden als concurrent op de woningmarkt, soms als degene, wiens beschikbaarheid op de arbeidsmarkt wordt gezien als factor die een drukkende werking heeft op de lonen voor ongeschoold werk en in veel gevallen als een bedreiging van de vertrouwde woon- en leefgemeenschap van de buurt”. Toch meende het kabinet dat deze autochtonen zich vergisten: “Het gemeenschappelijk belang dat de buurtbewoners hebben – ongeacht hun afkomst – wordt licht over het hoofd gezien, waardoor in plaats van solidariteit animositeit ontstaat” (ibid., p. 19).

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

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

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

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

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

Om de terugkeer te bevorderen loofde de regering een premie uit aan gastarbeiders die werkelijk teruggingen. Deze 'oprotpremie' riep veel maatschappelijk verzet op. De PvdA-fractie vond de "achter de bonus liggende gedachte, dat de buitenlanders wel hierheen kunnen komen, maar daarna als het enigszins weer kan na twee of drie jaar weer moeten verdwijnen zeer bezwaarlijk" (Eindverslag, p. 8). Men was dus tegen de gedachte van gedwongen tijdelijkheid – buitenlandse werknemers die hier eenmaal waren moesten gelijke rechten krijgen -, maar wilde tegelijkertijd toekomstige immigratie tegengaan. Mevrouw Barendregt (PvdA) verwoordde dit in het Kamerdebat als volgt: "Het doel op zich, namelijk bevordering van de kortere verblijfsduur, vinden wij niet juist" (Handelingen 1974-1975, p. 551). "Vanwege de voorstellen inzake maximering, tewerkstelling en bonus" kwam bij de PPR-afgevaardigde Van der Heem-Wagemakers zelfs "de gedachte aan moderne slavernij boven", dit zeer tot woede van minister Boersma (Handelingen, p. 565).

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

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

Ondanks het uitgangspunt van tijdelijkheid begon zich aldus in de praktijk steeds meer beleid te ontwikkelen op de terreinen van huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. De relatief snelle instroom van buitenlandse werknemers in de grote steden, naast die van Antillianen en Surinamers, was hieraan mede debet. De huisvesting vroeg om verdere aandacht, met name na een aantal incidenten met brandgevaarlijke pensions. Maar huisvesting stond ook in de schijnwerpers vanwege de consequenties van concentratie. De minister meende ook dat er problemen zijn maar uit zijn betoog bleek dat hij niet over het instrumentarium beschikt om daar iets aan te doen: "De vereisten ten aanzien van geworven buitenlandse werknemers zijn overeenkomstig de vereisten voor de huisvesting van Nederlanders. Bij een te grote concentratie in een bepaald gebied zal de integratie, ook van hen die wensen te integreren, worden belemmerd. Het nemen van maatregelen die deze concentratie bevorderen komt de Regering dan ook ongewenst voor. Dit neemt niet weg dat een besluit van buitenlandse werknemers om zich in een bepaald stadsdeel bij voorkeur te vestigen zal worden gerespecteerd. Ook in dat opzicht dient non-discriminatie te worden in acht genomen" (ibid., p. 30).

Zeker toen vrouwen en kinderen in steeds grotere getale begonnen over te komen, moest ook op tal van vragen rond onderwijs en gezondheidszorg worden ingespeeld. Bij het lenigen van de noden op deze terreinen lag een sterk accent op het lokale niveau, waar de overheid aansloot op particuliere initiatieven. Vanuit het particulier initiatief op het terrein van

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

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

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

Het beleid reageerde traag op de feitelijke ontwikkelingen. Ook werd er nogal geïmproviseerd. De heer Hermsen (KVP) constateerde in zijn bijdrage aan het Kamerdebat over de nota Buitenlandse Werknemers in 1974 dan ook: "De gewisselde stukken maken duidelijk welk een complex vraagstuk hier aan de orde is. (...) Waarbij ook de regering tast en zoekt naar de juiste vormen en structuren en beleidsvoornemens niet overal even duidelijk en concreet zijn" (Handelingen, 1974-1975, p. 536). Van een systematische aanpak van problemen in termen van doelstellingen-instrumenten-resultaten was geen sprake, omdat de officiële doelstellingen (tijdelijkheid) op den duur weinig hadden uit te staan met de realiteit. Pas toen men zich begin jaren tachtig op deze nieuwe realiteit had ingesteld, kon in beginsel van een effectiever beleid sprake zijn.

Hierbij zij opgemerkt dat het ene departement eerder meende dat het verblijf van gastarbeiders wel eens minder tijdelijk zou kunnen zijn dan het andere (Penninx, 1979: p. 156). Met name blijkt zich een kloof te hebben voorgedaan tussen het ministerie van Sociale Zaken enerzijds en het ministerie van CRM anderzijds. Het eerste ministerie was 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.

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

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

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

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 3 De jaren tachtig: de jaren van het minderhedenbeleid

3.1 Inleiding

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

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

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

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

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

3.2 WRR-Rapport 17 (1979): Etnische Minderheden

De WRR schetst in haar rapport de consequenties van de (onjuist gebleken) gedachte dat de buitenlandse werknemers slechts tijdelijk in Nederland zouden blijven. In termen van een *evaluatie* van het tot dan gevoerde beleid stelt zij dat de notie van tijdelijkheid er toe heeft geleid dat het beleid te lang en te veel uitsluitend welzijnsbeleid is geweest. Het was vooral gericht op de opvang, begeleiding en ondersteuning om het tijdelijke verblijf van de betrokkenen mogelijk te maken. Andere problemen hoefden niet te worden aangepakt, want die zouden zich oplossen bij vertrek. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de WRR zich zeer kritisch uitlaat over de effecten van het beleid tot op dat moment: "Beleidsinspanningen hebben tot op heden in onvoldoende mate een bijdrage geleverd aan de oplossing van de problemen" (p. x).

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

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

Doelen en doelgroepen

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

Beleid

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

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

De Raad zag een samenhang tussen de opheffing van de sociaal-economische achterstandspositie van de etnische minderheden en opheffing van hun cultureel isolement. Het eerste gold als voorwaardelijk voor het laatste. "Een positieve beleving en ontwikkeling van de eigen cultuur is pas dan in vrijheid mogelijk, als aan een aantal basisvoorwaarden voor het bestaan redelijkerwijs is voldaan. Ook voor de tolerantie van de culturele meerderheid ten opzicht van de oriëntaties van minderheden is dit van belang: het beeld dat de meerderheid zich vormt van de minderheid en haar cultuur, blijkt ook samen te hangen met de sociale status van de dragers van die cultuur" (p. xx). In termen van beleidsmaatregelen pleitte de Raad voor het voortvarend aanpakken van achterstanden en "terughoudendheid ten aanzien van een positief cultuurbeleid" (zie ook

Fermin, 1997: 161). Er was in de jaren zeventig teveel accent gelegd op de eigen cultuur van de verschillende groepen; nu moest alle aandacht uitgaan naar het inlopen van achterstanden.

In haar advies kwam de Raad slechts met een bescheiden aantal concrete maatregelen. De Raad pleitte vooral in algemene termen voor het bestrijden van achterstanden, met name op het gebied van de rechtspositie en de positie op de arbeidsmarkt, het tegengaan en voorkomen van discriminatie en op sommige terreinen extra ondersteuning (p. xxiii).

De Raad pleitte sterk voor het bevorderen van participatie van minderheden in de hun positie betreffende besluitvorming en beleidsvoering. "Wanneer het gaat om minderheidsgroepen waarvan de interne binding zwak is, zullen meer op integratie gerichte participatievormen moeten worden geboden". Waar de groepsidentiteit zwaarder weegt "zal meer aansluiting moeten worden gezocht bij eigen organisaties om een participatieproces op gang te brengen (...). Aangestuurd zou kunnen worden op het ontstaan van bindingen met reeds bestaande of nog op te richten centra voor bijvoorbeeld buitenlandse werknemers, die niet alleen als een cultureel 'thuis' zouden kunnen fungeren, maar ook specifiek op de betrokken minderheidsgroepen gerichte voorzieningen zouden kunnen bieden, zoals taalcursussen, maatschappelijke en juridische begeleiding" (p. xxvii).

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

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

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

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

3.3 De (Ontwerp)Minderhedennota (1981-1983)

In de *Ontwerpminderhedennota* uit 1981, geschreven onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, die als enige verantwoordelijk was geworden voor de coördinatie van het minderhedenbeleid, zien we duidelijk de sporen terug van het WRR-advies. De regering stelde vast dat het waarschijnlijk was dat veel minderheden in Nederland zouden blijven en dat het beleid geïntensiveerd zou moeten worden. De hoofddoelstelling van het nieuwe beleid werd aldus geformuleerd: "Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een

samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben” (p. 35).

Doelgroepen

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

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

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

Beleid

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

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

deelnemen aan de Nederlandse samenleving en dat zij zich inspannen om zich de sociale vaardigheden eigen te maken – inclusief een voldoende beheersing van de Nederlandse taal – die daarvoor noodzakelijk zijn” (p. 11).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Het dilemma van de identiteit

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

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

Een en ander betekende niet dat het beleid in dezen van dilemma’s bleef gespeend. Een voorbeeld vormde het onderwijs. Naast achterstandsbestrijding door middel van het onderwijsvoor-rangsbeleid kregen identiteitsvorming en uitwisseling met leeftijdgenoten daarin eveneens aandacht. Voor beide laatste doelen bestond apart beleid, dat niet in samenhang werd uitgevoerd: het onderwijs in eigen taal en cultuur (ETC) en intercultureel onderwijs. Bovendien moest het ETC-onderwijs doelen dienen waarin de echo uit de vorige beleidsperiode nog sterk lijkt door te klinken: naast de ontwikkeling van het zelfconcept en zelfbewustzijn, moest dit onderwijs bijdragen aan een betere kennis van en toegang tot de cultuur van het land van herkomst, evenals tot een inpassing in het schoolsysteem aldaar in geval van remigratie (Minderhedennota, 1983: 28).

Debat

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

Ook het CDA en de kleine linkse partijen hanteerden de leuze van het behoud van de eigen identiteit. Bij hen paste dit in de opvatting dat zelforganisaties, al dan niet van religieuze aard, een rol konden spelen in het emancipatieproces van minderheden. Het CDA schreef in 1981: “Wezenlijk is dat de culturele minderheden in staat worden gesteld hun eigen identiteit te beleven” (Fermin, 1997, p. 121). Onder andere bij het CDA werd er soms ook een direct verband gelegd tussen het bewaren van de eigen culturele, en zeker ook religieuze, identiteit én het

tegingaan van sociaal-economische achterstand. Zo stelde minister Brinkman dat “nergens zo goed Nederlands wordt geleerd als op islamitische scholen” (gecit. bij Fermin, 1997, p. 127).

De PvdA had meer moeite met het benadrukken van de culturele eigenheid van minderheden. Zij vreesde de afstand tussen gevestigden en nieuwkomers, met name in de oude stadswijken. Buurmeijer (PvdA): “Het zou echter onjuist zijn dat wij alleen in ‘hosanna-termen’ over deze multiculturele samenleving zouden spreken. (...) Minderheden zijn een probleem voor meerderheden, dat is de kern van de problematiek die de laatste tijd sterk in omvang toeneemt. (...) Autochtonen hebben te maken gekregen met verschijnselen, cultuuruitingen en gedragingen waaraan zij niet gewend zijn. De vreemdeling is in hun beleving de indringer, de persoon met het afwijkende gedrag. Deze ondervindt op zijn beurt afwerende reacties uit zijn omgeving die voor hem volstrekt vreemd is en nauwelijks toegankelijk. Dit is de spanning waarmee wij hebben te maken in een multiculturele samenleving en waarmee het beleid op centraal en lokaal niveau rekening heeft te houden. De fricties die ontstaan en het gedrag van de meerderheid dat daaruit voortvloeit is evenzeer object voor het minderhedenbeleid. Het is namelijk niet waar dat de houding van de meerderheid is af te doen als omzien in verwondering. Deze gedistantieerde houding gaat alleen op voor de intellectuele bovenlaag van onze samenleving.” (Bijzondere commissie voor het minderhedenbeleid, 6 februari 1984, UCV 48, p. 3.) Zij pleitte daarom, overigens vaak samen met andere politieke partijen, voor een algemeen achterstandsbeleid dat de verschillen tussen groepen niet benadrukte. Voor zover het om de culturele eigenheid van minderheden ging, nam de Kommissie Culturele Minderheden van de PvdA rond 1980 scherp stelling: “Tot de cultuur van de meeste etnische minderheden behoort het autoritaire gezag van de man over de vrouw, van ouderen over jongeren, en van ouders over hun kinderen. Met name op dit punt kunnen de eigen normen op den duur bezwaarlijk geheel gehandhaafd worden” (gecit. bij Fermin, 1997, p. 103). Dit betekende overigens niet dat de PvdA geheel en al afstand nam van het ‘integratie met behoud van de eigen identiteit’-denken. Daarvoor was de steun voor deze gedachte te diep geworteld geraakt en te breed gedeeld.

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

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

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

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

sociaal-economische aard. Het inlopen dan wel oplossen van sociaal-economische achterstand stond in het beleid van de jaren tachtig centraal.

Culturele verschillen en het benadrukken van de eigen identiteit leken daarbij in de beleidsvisie niet op gespannen voet te staan met het voorkomen en bestrijden van achterstand. Sterker nog, beide elementen zouden elkaar kunnen versterken: het verbeteren van de sociaal-economische positie zou kunnen leiden tot een sterke sociaal-culturele positie en vice versa. Daarbij valt overigens een verschil op tussen de visies die in het advies van de WRR en in de Minderhedennota uit de doeken werden gedaan. Wat betreft de WRR stond het verbeteren van de sociaal-economische positie vooral ten dienste van het opheffen van cultureel isolement. Hoewel achterstand volgens de WRR in verband is te zien met ongunstige sociaal-economische én sociaal-culturele factoren, werden aanbevelingen op het laatste vlak toch vooral gemotiveerd door zorg om de verhouding tussen minderheden en meerderheid.

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

Hoofdstuk 4 De jaren negentig: het integratiebeleid

4.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

In de WRR-nota *Allochtonenbeleid* uit 1989 staan de belangrijke ontwikkelingen in de beleidspraktijk geschetst die zich in de loop van de jaren tachtig hadden voltrokken (pp. 78 e.v.) en die gezien kunnen worden als de opmaat voor het nieuw te formuleren beleid. Door de snel toenemende werkloosheid onder migranten was de aandacht voor emancipatie en cultuurbeleving geleidelijk minder prominent geworden, zo citeert de Raad Entzinger (1988, p. 120-121), terwijl het achterstands- en achterstellingsbeleid meer nadruk kreeg. Ook het feit dat een tweede generatie opgroeide die qua positie niet erg afweek van de eerste speelde hierin mee. Bovendien vroeg de categoriale benadering om veel voorzieningen, waarvoor het maatschappelijke draagvlak slechts beperkt was: 'anti-minderheidsgevoelens' begonnen op de voorgrond te treden. Op diverse beleidsterreinen is sprake geweest van de afbouw van specifieke maatregelen. Daarbij merkte de Raad overigens op dat het feitelijke gebruik van algemene voorzieningen door

migranten daarmee nog niet in evenwicht is: deze was nog ver verwijderd van de evenredigheidsnorm. Verder waren steeds meer verantwoordelijkheden op lagere bestuursniveaus komen te liggen en tenslotte had zich een achterstandsgebiedenbeleid ontwikkeld, dat zich op alle bewoners van bepaalde stadswijken richtte. In het WRR-advies werd in belangrijke mate op deze feitelijke ontwikkelingen voortgebouwd.

4.2 WRR-nota Allochtonenbeleid (1989)

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

Doelgroepen

De Raad ging in haar rapport niet slechts in op de doelgroepen van het toenmalige minderhedenbeleid, maar op de positie van alle allochtonen in Nederland. "Allochtonen", aldus de Raad, "zijn, globaal gesproken, alle personen die zich komend van elders in Nederland hebben gevestigd en hun nakomelingen tot in de derde generatie, voor zover deze laatsten zich als allochtoon wensen te beschouwen" (p. 10). Minderheden waren dan allochtone groeperingen in een achterstandssituatie. Volgens de Raad moest periodiek worden herijkt welke groepen als minderheden moesten worden aangemerkt. De nota *Minderhedenbeleid* (BiZa, 1983) koppelde etnische afkomst te lichtvaardig en te generaliserend aan maatschappelijke achterstand. Het minderhedenbeleid, dat grotendeels uitging van voorheen geconstateerde sociaal-economische achterstanden, werkte "verstarrend naarmate de tijd verstrijkt: sommige groepen blijken inmiddels zodanig geïntegreerd dat zij in voldoende mate in een aantal vitale instituties van de samenleving participeren; desondanks blijft het beleid op hen van toepassing. Tegelijkertijd zijn er andere groepen gekomen waarvoor in het geheel geen specifiek beleid geldt, maar waar dit gezien de problemen wel noodzakelijk zou zijn" (p. 23).

Enerzijds stelde de WRR dus voor om het beleid te verbreden – het gaat niet alleen meer om de voorheen benoemde specifieke groepen –, anderzijds om het te versmallen: niet iedere nieuwkomer bleef object van overheidsbeleid. Het beleid moest 'maatwerk' gaan leveren: alleen die individuen die het nodig hadden, dienden nog aandacht te krijgen. Tenminste, wanneer zij ook aan hun plichten voldeden. Want dat is een tweede opvallend element in dit WRR-rapport: het beleid moest niet alleen worden gedecategorialiseerd, nog belangrijker was het om allochtonen niet langer als zorgcategorie te beschouwen.

Beleid

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

Mede in het licht van deze ontwikkelingen lag in de nieuwe voorstellen van de Raad een sterk accent op participatie op de arbeidsmarkt: gelet op de zeer hoge werkloosheid (rond de 40% voor vele groepen) moest alles op alles worden gezet om toename van de arbeidsparticipatie te

bewerkstelligen. De Raad benadrukte dat ingroei in de maatschappij en interetnische contacten vooral langs deze weg tot stand komen. Gepleit werd onder andere voor de invoering van een Wet bevordering arbeidskansen, die bedrijven verplichtte tot een jaarlijks plan om evenredigheid in de samenstelling van het personeelsbestand te bewerkstelligen. Naast en in samenhang met “werk, werk, werk” werd het belang van onderwijs en van volwasseneneducatie benadrukt. Ook een meer voortvarende begeleiding van nieuwkomers achtte de Raad van belang.

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

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

Naast integratiebeleid besteedde de Raad niettemin enige aandacht aan een verder te ontwikkelen cultuurbeleid. In lijn met het voorgaande beleid zou de overheid er naar moet streven de drempels te slechten voor groepen die minder materiële mogelijkheden hebben tot culturele en levensbeschouwelijke zelfbeleving. Hierbij werd gewezen op de wettelijk gewaarborgde vrijheid tot zelforganisatie en gelijkheid van behandeling dienaangaande. De Raad hanteerde ook dezelfde beleidsargumenten als voorheen: het kon gaan om een doel op zich, om belangenbehartiging en om het verbeteren van intra-etnische betrekkingen. Uitdrukkelijk werd echter gesteld dat het initiatief bij de allochtonen zelf moest liggen. De desbetreffende formuleringen in het advies getuigden van toenemende aarzelingen ten aanzien van deze kant van het allochtonenbeleid, waarbij ook op de risico's werd gewezen. Tenslotte beval de raad aan het cultuurbeleid tot een zelfstandig onderdeel van het allochtonenbeleid te maken, zodat het ook van toepassing kon zijn op groepen die geen sociaal-economische achterstand kenden (p. 50-51). Daarmee werd het cultuurbeleid feitelijk van het integratiebeleid losgekoppeld.

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

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

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

4.3 Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt (1990)

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

Het kabinet was van oordeel dat “specifiek beleid een tijdelijke aanvulling zou moeten zijn van het algemeen beleid” (p. 8). Dit standpunt was geheel in lijn met het beleid zoals geformuleerd

in 1983. Algemeen beleid was noodzakelijk omdat “voluit maatschappelijk deelnemen niet alleen een inspanning vraagt van de allochtonen zelf, maar ook van de samenleving als geheel” (p. 3). Waar nodig diende dit algemene beleid aangevuld te worden door specifiek c.q. categoriaal beleid: “Hierbij tekent het kabinet overigens nadrukkelijk aan zich verantwoordelijk te weten voor hen die ondanks alle inspanningen van preventieve aard gemarginaliseerd zijn, dan wel in de marge van de samenleving zullen geraken” (p. 7).

Doelgroepen

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

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

Beleid

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

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

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

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

De voortdurende immigratie, waardoor Nederland een immigratieland was geworden, werd problematisch geacht. Gewezen werd op de hoge bevolkingsdichtheid van het land en het beslag dat immigranten legden op collectieve voorzieningen. Daarnaast was het kabinet van mening dat “de komst van grote aantallen immigranten en met name van personen die uiteindelijk

geen toestemming zullen krijgen om zich in Nederland te vestigen, het bereiken van een maatschappelijke integratie van legaal aanwezige niet-Nederlanders bemoeilijkt" (p. 9).

De hoofddoelstelling uit *Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt* (1990) was het verbeteren van de positie van allochtonen, zodat zij volwaardig konden deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Het kabinet was er anno 1990 van overtuigd dat er slechts betere resultaten geboekt konden worden "wanneer het algemene beleid in de diverse sectoren geïntensiveerd gaat worden en zich meer richt op de verbetering van de positie van allochtonen" (p. 3). Kort samengevat was het uitgangspunt: algemeen beleid waar mogelijk, specifiek of categoriaal beleid waar nodig. Om de noodzaak van specifiek beleid vast te stellen waren gegevens over de maatschappelijke positie en omvang van de beoogde doelgroepen onontbeerlijk. Effectief beleid was namelijk niet mogelijk indien de doelgroepen van dat beleid geheel of gedeeltelijk 'onvindbaar' waren. Alle betrokken bewindslieden wilden dan ook een zodanige rapportage of registratie opzetten "dat een goed inzicht bestaat in de ontwikkeling van de situatie van de doelgroepen van het minderhedenbeleid" (p. 8).

Aangekondigd werd dat "over een breed terrein" een inspanning moest worden geleverd. Desondanks werden binnen dat brede terrein accenten gelegd. De sleutel tot volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving lag namelijk, aldus de nota *Allochtonenbeleid: kabinetsstandpunt*, in onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Voor het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) kwamen extra middelen beschikbaar, evenals voor opvang in de voorschoolse fase en opvang van zij-instromers, de jeugdigen die niet van meet af aan het Nederlandse onderwijs hadden gevolgd. Binnen het kader van het arbeidsmarktbeleid werden onder andere extra inspanningen van organisaties voor de Arbeidsvoorziening voor leden van minderheidsgroeperingen gevraagd. Een aantal maatregelen was specifiek gericht op (allochtone) jeugdigen.

De opvang van nieuwe immigranten kreeg eveneens prioriteit. Het kabinet stond een snelle inburgering voor. De opvang van nieuwkomers werd een gemeentelijke taak. Per nieuwkomer diende een inburgeringstraject te worden opgezet, dat "deze moet afleggen met het oog op aansluiting bij de samenleving" (p.13). Daarna volgde doorgeleiding naar de relevante voorziening. Verder zou in een cursusaanbod voor nieuwkomers worden voorzien, dat bestond uit Nederlands taalonderwijs en oriëntatie op de Nederlandse samenleving.

Op alle drie terreinen dienden gemeenten een belangrijke rol te spelen bij de afstemming van trajecten. Deze verdere accentuering van het lokale niveau hing ook samen met het denken in termen van Sociale Vernieuwing, gericht op decentralisatie, verantwoordelijkheid van 'onderop' en 'over elkaars schutting kijken', dat deze jaren opgeld deed. Dergelijke doelen kregen vorm "door een gezamenlijke inspanning van rijk, gemeenten en alle relevante maatschappelijke organisaties" (p. 5).

De steunfunctie-instellingen kregen als opdracht door begeleiding, pleitbezorging, voorlichting en ontwikkeling het inburgeren van minderheden in de Nederlandse samenleving te bespoedigen. Deze instellingen waren vanaf 1990 verplicht om tenminste 50% van hun inzet, en dus ook van hun budget, aan te wenden voor toeleiding naar arbeid en onderwijs.

Het uitgangspunt van het kabinet bij het cultuurbeleid was dat leden van minderheidsgroepen dezelfde recht hebben op al dan niet gezamenlijke identiteitsbeleving, net zoals andere inwoners. Op de kwestie van materiële ondersteuning van groepen die op dit gebied een achterstand hebben ging het kabinet niet in. Wel werd verwezen naar enkele in de Nederlandse Grondwet verankerde rechten, zoals die op vrijheid van godsdienst en van meningsuiting, waaraan werd toegevoegd dat een land van de mensen die er wonen mag vragen "dat zij de rechtsorde van dat land respecteren, ook wanneer in het land van herkomst een andere rechtsorde geldt". Het kabinet stelde voorts dat de leden van de huidige minderheidsgroepen nauwelijks deel hebben gehad aan het tot stand komen van de maatschappelijke constellatie. "Zij zullen daardoor minder herkenningspunten in deze samenleving aantreffen. Sprake is van een geleidelijk ingroeiproces waarbij het kabinet waarschuwt voor overtrokken verwachtingen ten aanzien van het inhalen van achterstanden op dat punt" (p. 33-34).

Debat

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

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

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

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

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

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

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

Een ander duidde erop dat de regering langzamerhand afstapt van haar steun aan de verzuilingsgedachte: er rezen nog meer twijfels over de haalbaarheid van emancipatie langs collectieve weg. Daarentegen werd het idee van activering en emancipatie van het individu, via deelname aan de kerninstituten, volop onderschreven. De gedachte dat inpassing in de samenleving vooral tot stand zou komen door integratie van het individu op de arbeidsmarkt kreeg vaste voet aan de grond. Alleen het CDA bleef hechten aan 'identiteitsbeleving', maar plaatste deze tevens in het teken van integratie.

4.4 Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden 1994

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

Doelgroepen

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

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

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

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

Net zoals bij de eerdere nota's bleken vooral nieuwkomers en jongeren op extra aandacht van de overheid te kunnen rekenen. Bij de jongeren legde het ministerie een 'nader accent' op jonge Surinamers, Antillianen en Arubanen, Turken en Marokkanen in de grote en middelgrote steden. Ter legitimatie van deze keuze werd gewezen op "de omvang van betrokken categorieën, de relatief ongunstige positie van deze grote categorieën etnische minderheden op de arbeidsmarkt en in het onderwijs, de sterke concentratie in een beperkt aantal steden en de verwachte effectiviteit van beleid" (p. 25).

Beleid

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

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

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

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

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

De taken van de rijksoverheid

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

Maatregelen voor specifieke doelgroepen

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

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

De lokale samenleving

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

Centrale beleidssectoren

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

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

Draagvlak voor het integratiebeleid

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

Debat

Uit het Kamerdebat over de *Contourennota* bleek dat de beleidsverschuivingen door bijna alle partijen worden gesteund. Zo riep het niet meer spreken over emancipatie van *groepen* weinig vragen op. De terminologie van burgerschap werd door alle partijen omarmd, ook al omdat hierdoor niet de verschillen maar de overeenkomsten tussen mensen werden geaccentueerd. De populariteit van de burgerschapsgedachte viel mede te begrijpen in het licht van de vele zorgen die bestonden over de geringe sociale cohesie tussen mensen van verschillende komaf in de samenleving. Daarom ook bestond er instemming met de term 'integratiebeleid' als opvolger van minderhedenbeleid.

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

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

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

In het overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken met de minister van BiZa over het *Jaaroverzicht integratiebeleid 1996* (24401, nr. 15), stonden inburgering en de sociaal-economische integratie opnieuw centraal, waarbij onder meer ook aandacht werd besteed aan segregatie in relatie tot huisvesting.

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

De minister antwoordde dat er een wettelijk kader zou komen voor landelijk overleg met zelforganisaties, waarbij hij hun 'bonte verscheidenheid' en het vraagstuk van representativiteit overigens wel als problemen zag (p. 10).

Het overleg over het *Jaaroverzicht integratiebeleid 1997* (25001, nr. 11) stond opnieuw sterk in het teken van achterstandsbestrijding, waarbij onder andere het geringe resultaat van de WBEAA onderwerp van debat vormde. Ook werd de PvdA (Noorman-den Uyl) ter verantwoording geroepen voor de recente uitspraak van partijgenoot Wallage dat de autochtone bevolking het gevoel had dat buitenlanders werden voorgetrokken, waarbij hij als voorbeeld gratis zwembaden voor allochtone vrouwen had genoemd. De partijen, inclusief de PvdA, onderstreepten dat specifiek beleid, waar dat nodig was, moest blijven bestaan om achterstand in te halen. "De consequentie van achterstandsbeleid is altijd voorkeursbeleid" (p. 39), aldus Dijkstal (VVD) in zijn reactie.

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

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

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

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

Dittrich (D66) bracht dit punt eerder in het debat eveneens naar voren. Nederland was kleurrijk geworden, maar dat was nog niet te zien in het bedrijfsleven, instellingen en organisaties, "op de niveaus waar de beslissingen worden genomen" (p. 21). Voorts stelde hij, overigens in bedekte termen, dat vrouwen en homoseksuelen, die als minderheidscategorieën "eigenlijk de natuurlijke bondgenoten van de etnische groepen" zouden moeten zijn, zich in hun emancipatie door hen bedreigd voelden. Hij vroeg de overheid meer aandacht te besteden aan dit probleem en plaatste vraagtekens bij de functie van de moskee als bruggenbouwer (p. 23-25).

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

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

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

Na een serie door het ministerie van BiZa geëntameerde rondetafelgesprekken stond het punt van identiteit en zelforganisatie in het politieke debat niettemin weer op de kaart. Het CDA bleef er de meest uitgesproken voorstander van, mede in relatie tot de maatschappelijke emancipatie van etnische groepen. Ook de PvdA leek eerdere aarzelingen te hebben overwonnen, en wees daarbij op het intrinsieke belang van beleving van de identiteit en zelforganisatie. De VVD en ook D66 uitten zich terughoudend, waarbij de laatste partij wees op de mogelijke negatieve consequenties voor andere minderheden. Beide partijen waren meer geporteerd voor het toegankelijker maken van algemene voorzieningen, zodat aldaar de eigen identiteit en belangen konden worden gediend.

Niet nieuw, maar wel veel prominenter aanwezig in de visie van het kabinet, was de zorg om de sociale cohesie in de samenleving. “Het integratievraagstuk wordt in de nota in belangrijke mate opgevat als een kwestie van gebrekkige maatschappelijke samenhang en solidariteit”, zo stelt ook Fermin (1997, p. 214). Beleidsmaatregelen betreffende de sociaal-culturele positie van leden van minderheidsgroepen stonden vooral in dit licht. De focus was daarmee verschoven van de minderheden naar de verhouding tussen minderheden en de samenleving. Vandaar ook dat de samenleving als geheel opnieuw expliciet als doelgroep van het integratiebeleid werd aangemerkt. In het debat na de rondetafelgesprekken werd in dit verband door CDA en vooral PvdA het probleem van negatieve beeldvorming aangekaart.

4.5 Investeren in integreren (WVC, 1994)

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

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

Doelgroepen

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

Bij het beleid voor allochtonen van 0 tot 18 jaar, werd nader onderscheid gemaakt naar leeftijdscategorieën, waarbij vooral de 0 – 6-jarigen en 6 – 12-jarigen aandacht kregen. Een enkele keer werd in de beleidsnota expliciet de aandacht gevestigd op kinderen van zigeuners en

woonwagengewoners. Daarnaast werden Antillianen, Arubanen en meisjes genoemd. Verder werd aandacht gevraagd voor jonge 'risicogroepen': "Daarbij gaat het om uitval uit het onderwijs (schooldrop-outs), uit de arbeidsmarkt (langdurige werkloosheid onder jongeren), maar ook uitval uit onze rechtsorde (criminaliteit)" (p. 22). Vastgesteld werd dat het hierbij zowel kon gaan om jongeren van de eerste als van de tweede generatie. Marokkaanse en Antilliaanse jongeren werden meerdere keren in deze context genoemd.

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

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

Beleid

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

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

Het integratiebeleid werd nader uitgewerkt in vier beleidsprogramma's:

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

Integratie nieuwkomers

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

0 – 18-jarigen

Het beleid voor 0-18-jarige allochtonen was gericht op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstand. Bij het realiseren van deze doelstelling dienden volgens WVC ouders, welzijnsinstellingen en minderhedenorganisaties ingeschakeld te worden. Een belangrijk beleidskader was het Onderwijsvoorrangbeleid (OVV), dat zich richtte op autochtone en allochtone kansarme kinderen. De afstemming tussen welzijnsbeleid en onderwijsbeleid was neergelegd in het Landelijk beleidskader Onderwijsvoorrang. In het beleid stonden projecten gericht op gezinnen, kwaliteitsverbetering in het onderwijs en buitenschoolse activiteiten centraal. Met name de

gezinsgerichte projecten zoals Opstap kregen veel aandacht. Uitgangspunt was dat de aard van de begeleiding van kinderen door hun ouders moest veranderen om kinderen beter te equiperen voor het onderwijs. In dit verband worden ook emancipatoire doelen genoemd: naast de schoolse ontwikkeling van kinderen, was ook de emancipatie in de samenleving van moeders en 'buurtmoeders' met de programma's gediend.

Multiculturele samenleving

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

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

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

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

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

Organisaties van en voor minderheden

Het ministerie van WVC wilde in 1994, vanuit het oogpunt van doelmatigheid, een betere bestuurlijke en inhoudelijke ordening van het stelsel van de organisaties van en voor minderheden. Zo stonden kwaliteitsverbetering en decentralisatie van bovenlokale steunfuncties op de agenda. Deze steunfuncties werden gezien als belangrijke instrumenten bij de opvang en inburgering, en daarmee bij de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving. In de plaatselijke en regionale zelforganisaties waren, zo concludeert de nota, naast etniciteit ook religie, sekse en leeftijd toenemend bindende factoren geworden. "Deze ontwikkeling geeft de mate van inburgering in de Nederlandse samenleving weer" (p. 57). Ook de term emancipatie viel: zelforganisaties zijn daarvoor van belang, omdat zij zowel de mogelijkheid bieden "in eigen kring te wennen aan de Nederlandse maatschappij" als om "op te komen voor de belangen van de eigen groep" (p. 57).

Debat

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

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

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

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

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

De term emancipatie viel in twee verschillende contexten. Enerzijds werden de gezinsgerichte programma's geacht de (individuele) emancipatie van vrouwen in de samenleving te ondersteunen. Het ministerie bleef echter het uitgangspunt van groepsgewijze emancipatie eveneens trouw, en onderstreepte de rol van zelforganisaties mede in dit verband. In dit opzicht ging het ministerie dus niet geheel mee met de toenemende politieke twijfel hieromtrent. De erfenis van voorganger CRM, die ooit aan de wieg stond van het 'met behoud van eigen identiteit' te combineren integratiebeleid, bleek dus nog niet helemaal afgezworen. Dit nam niet weg, dat met name de integratiebevorderende functie van zelforganisaties sterk werd benadrukt en dat emancipatie langs individuele weg ook voor WVC een belangrijk beleidsdoel was geworden.

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

Het tweede kabinet-Kok (1998- 2002) wilde een nieuwe impuls geven aan het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden. Er werd daartoe een minister aangesteld voor het Grotesteden- en Integratiebeleid (GSI). Het kabinet informeerde de Tweede Kamer over hoofdaccenten van dit beleid in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken*. In een terugblik constateerde GSI-minister Van Boxtel dat voortzetting van het oude beleid onvoldoende zou zijn. Met name stelde hij vast dat er "te weinig oog is geweest voor de inspanningen die het autochtone deel van de samenleving had te verrichten om de effecten van migratie te verwerken" (p. 1). Ook was er te weinig aandacht voor de diversiteit tussen en binnen etnische minderheidsgroepen. En tenslotte stelde hij verdeeldheid vast: "Of de aanduiding 'multiculturele samenleving' ook het wenkend perspectief van het land vertolkt, is voortdurend onderwerp van discussie". In deze

discussie koos hij zelf positie door op te merken dat migratie in cultureel opzicht verrijkend is voor de samenleving, zonder dat hij voorbij wilde gaan aan de grote problemen die migratie óók met zich meebracht. Want de nota stelde expliciet de vraag – als late echo van het WRR-advies van 1989 - of: “alle instituties voldoende toegerust zijn om steeds weer nieuwe immigranten op te nemen.” Na een expliciete vaststelling (“Het is een onmiskenbaar feit dat Nederland een immigratieland is geworden en dat het zich moet instellen op een steeds groter wordende druk op het integratiebeleid”, p. 2), riep de minister de vraag op wat het voor het zelfbeeld van het land en voor zijn instituties betekende om een immigratieland te zijn.

Doelgroepen

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

Beleid

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

De nota opende met de volgende constatering: “Met alleen voortzetting van het staande beleid komen we er niet. Een nieuw elan is nodig om de burgers, behorende tot zogeheten 'oudere' en nieuwere minderheidsgroepen hun talenten te laten ontplooiën” (p. 1). Met verwijzing naar een advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) werden etnische minderheden anno 1998 namelijk beschouwd als “verreweg de meest kwetsbare risicogroep, waarvoor het algemene instrumentarium niet of in onvoldoende mate voldoet” (p. 10).

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

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

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

Evenals in voorgaande jaren, lag in de periode 1999 – 2002 het zwaartepunt van het integratiebeleid bij de lokale overheid. Door het grotesteden- en het integratiebeleid in één ministerspost aan elkaar te koppelen, werd echter expliciet onderstreept dat de rijksoverheid en de steden

gezamenlijk beleid gingen voeren. Uitgangspunt was (en bleef) dat algemene voorzieningen en instrumenten naar evenredigheid toegankelijk moesten zijn. Intensivering voor specifieke categorieën vond plaats als algemeen beleid niet leidt tot het gewenste resultaat van evenredig nut. Grotestedenbeleid en integratiebeleid waren vormen van intensivering van algemeen overheidsbeleid.

In *Kansen krijgen, kansen pakken* werden de volgende vier actieprogramma's onderscheiden:

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

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

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

Het parlementaire debat

In de parlementaire debatten over deze nota bleken geen grote meningsverschillen tussen partijen – wel was sprake van veel ongeduld over uitblijvende resultaten van het beleid en onbegrip van de zijde van het parlement dat de nota zo weinig resultaatgericht leek te zijn. In dat verband werd regelmatig verwezen naar de evaluatie van de Algemene Rekenkamer van het integratiebeleid over de jaren 1996-1997. Daarin constateerde de Rekenkamer: “De belangrijkste conclusie (...) is dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over de werking van het integratiebeleid. Dit komt doordat in het merendeel van de 230 maatregelen die in de periode 1996-1997 van kracht waren ter bevordering van de integratie van minderheden, het beoogde doel niet duidelijk genoeg is geformuleerd. Bovendien wordt de werking van de maatregelen te weinig geëvalueerd. Slechts bij 3% van de maatregelen is geen van deze tekortkomingen aan de orde”. (26 426, p. 5). Ook constateerde de Algemene Rekenkamer dat de verschillende maatregelen niet op elkaar aansluiten, hetgeen de vraag oproept naar de (in)effectiviteit van de coördinerende rol van de minister van grotesteden- en integratiebeleid.

De minister leek niet gelukkig met het door de AR opgeroepen beeld dat er weinig (effectiefs) zou gebeuren. Zo stelde hij: “Er is geen land dat zoveel investeert in integratiebeleid” (26 333, nr. 9, p. 8). Niettemin was hij voornemens om, mede naar aanleiding van het AR-rapport, over te gaan tot instelling van een taskforce inburgering.

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

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

Opvallend was dat in deze discussie, mede naar aanleiding van adviezen van RMO en ROB, van verschillende zijden werd ingegaan op de levensbeschouwelijke aspecten van integratie, onder andere op de rol van imams. Minister Van Boxtel wilde graag een bredere discussie over deze aspecten, ook al omdat er over deze vraagstukken sprake was van politiek meningsverschil. Waar het CDA een positieve rol van moskeegemeenschappen (26 333, nr. 9, p. 4) bena-

drukte bij integratie, bleken de vertegenwoordigers van de VVD hier sceptischer tegenover te staan. Meer in het algemeen bleek de Kamer verschillend te denken over de rol van zelforganisaties. De minister stelde hierover: "De zelforganisaties van migranten kunnen op tal van manieren een rol spelen bij het bevorderen van participatie van de eigen achterban in de Nederlandse samenleving. Die rol vloeit min of meer vanzelf voort uit de intermediaire functie van vele zelforganisaties. De meest geëigende rol daarbij is die van communicatieschakel tussen de Nederlandse samenleving en de eigen achterban" (26 333, nr. 3, p. 7).

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

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

Het 'Scheffer-debat'

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

De heer Melkert (PvdA) relativeerde in eerste instantie de zwartgallige schets van Paul Scheffer. Melkert zei letterlijk: "Er wordt iedere dag meer bereikt dan de vorige" (70-7401). Niettemin constateerde hij tegelijkertijd dat "Paul Scheffer heeft blootgelegd dat er onzekerheid is of we de goede richting opgaan". Wat de goede richting was en wat de verkeerde, bleek uit de rest van zijn betoog en interpellatiedebatjes met Marijnissen (SP). Melkert zag grote sociaal-economische verschillen. Positief geformuleerd: "Aankomst van nieuwe groepen houdt het streven naar sociale gelijkheid actueel". Culturele verschillen en het elkaar niet meer tegenkomen van 'zwarte' en 'witte' inwoners werd door hem minder geproblematiseerd. Bij zwarte scholen was het vooral zaak om te investeren in kwaliteit.

De heer Dijkstal (VVD) liet zich in gelijke bewoordingen uit. Hij gaf een positieve evaluatie van wat in de loop van de tijd is bereikt. Wel constateerde hij – in navolging van de Rekenkamer – dat er een gebrek heeft bestaan aan concrete doelstellingen, concrete output, concrete resultaten. Daarom ook wilde hij het beleid richten op praktische kwesties: beter arbeidsmarktbeleid, beter onderwijs, betere inburgering. Hij hield zich verre van een verklaring voor het nog niet (volledig) slagen van het beleid in culturele termen. Wel was hij zelfkritisch over paars I, waarin hij minister van BiZa was: "In de vorige kabinetsperiode had er meer moeten gebeuren".

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

D66 deelde met de andere partijen de mening dat een zekere 'culturele' aanpassing van migranten mocht worden verwacht; zoals anderen dienden ook zij zich aan de Grondwet te houden. Het ging niet alleen om een sociaal-economisch maar ook om een sociaal-cultureel probleem. Maar overigens zag De Graaf niets in een strategie van afgedwongen assimilatie: alsof

de problemen met integratie in Frankrijk, waar zo'n régime heerst, kleiner zouden zijn. Hij meende dat het beleid te weinig had opgeleverd omdat er te weinig specifiek en teveel generiek beleid was gevoerd. Dus niet de beklemtoning in het beleid van cultureel anders-zijn was de oorzaak van de moeizame integratie van allochtonen (zoals het CDA meende), maar het gebrek aan specifieke maatregelen.

Rosenmöller (GroenLinks) plaatste "hoop tegenover een te massief geformuleerd cultureel drama". Hij accentueerde met de PvdA en de VVD de concrete sociaal-economische achterstand, ook al omdat hij meende dat de problemen niet veroorzaakt werden door cultuur- maar door klassenverschillen. Hij wilde ook concreet zijn omdat het probleem niet zat in de formulering van de doelstellingen maar in de gebrekkige uitvoering.

De SP stelde, bij monde van Marijnissen, dat het "minderheden/integratiebeleid heeft gefaald". Wat de SP betreft bleek dit met name uit de bestaande segregatie: witte en zwarte buurten, witte en zwarte scholen. Als integratie het doel was en segregatie de praktijk dan was de integratie dus mislukt.

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

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

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

Onverkort bleef een krachtige aanpak van sociaal-economische positie gehandhaafd, door middel van verbetering van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, ditmaal met nog sterkere nadruk op de actieve rol van de individuele burger. Het begrip 'actief burgerschap' deed zijn intrede. Ook de context werd punt van aandacht; concrete maatregelen richtten zich eveneens op de fysieke infrastructuur van de oude wijken. Het voorschools beleid werd geplaatst in het kader van de sociale infrastructuur en leek daarmee, naast achterstandspreventie, ook bevordering van cohesie te moeten gaan dienen.

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

Cultuurverschil, identiteitskwesies en de rol van zelforganisaties vormden onderwerpen waarover in de kamerdebatten veel stof opwoei. Het belang van de ontwikkeling van identiteit in eigen kring of van emancipatie op basis daarvan was hierbij in het geheel niet meer aan de orde. Zelforganisaties werden alleen nog besproken in relatie tot hun integratieve functie. Daarover werden van de kant van VVD en CDA twijfels geuit. Cultuurverschil werd nu ook expliciet geproblematiseerd, met name door het CDA, in relatie tot integratie van minderheden en tot integratie tussen uiteenlopende bewoners in de concentratiewijken. De minister zelf stelde zich gematigder op: enerzijds hoefden zelforganisaties niet per definitie integratie in de weg te staan en anderzijds nam hij waar dat de kamermeerderheid geen assimilatie voorstond.

4.7 Integratie in het perspectief van immigratie (2001)

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

In *Integratie in het perspectief van immigratie* stelt het kabinet, dat Nederland de facto een immigratieland is. Om de immigratie en integratie goed te laten verlopen zijn grote inspanningen nodig. Met nadruk wijst de nota op het belang van wederkerigheid van integratie tussen de (nieuwe) etnische minderheden en de ontvangende samenleving. Want de onderlinge verhoudingen zijn problematisch geworden.

“Immigratie en integratie staan sinds de vreselijke aanslagen op 11 september vorig jaar bijzonder voor het voetlicht. De eerste reacties en incidenten in ons land trokken een wissel op de veronderstelde tolerantie in ons land. Dankzij inspanningen van velen in wijken en buurten en van gemeenten, religieuze en maatschappelijke organisaties en overheidsinstellingen is het evenwicht in de samenleving behouden. Dat toont de spankracht van onze samenleving om kritische situaties aan te kunnen” (p. 4). Niettemin is het debat over immigratie en integratie volgens de nota confronterender van toon geworden. “Het maatschappelijke klimaat, de effecten van de aanslagen, de gebleken achterstanden in de kennis van het Nederlands en wellicht ook een te groot aandeel van leden van etnische groepen in de criminaliteitscijfers zijn daar debet aan. Op zichzelf is met die confrontatie niets mis, mits de democratische waarden en normen en wederzijds respect door een ieder in acht worden genomen en voor een ieder in gelijke mate gelden. Tegelijkertijd moeten we er voor oppassen, het brede integratiebeleid niet enkel te laten bepalen door de discussie die plaatsvindt over de Islam en de plaats van deze religie in de westerse samenleving” (p. 4).

Doelgroepen

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

Beleid

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

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

ook in financiële zin) op inburgering van tijdelijke arbeidskrachten uit het buitenland kunnen worden aangesproken.

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

Voorts worden maatregelen voorgesteld om dialoog en ontmoeting te bevorderen op landelijk en lokaal niveau en staat ook "periodiek overleg met representatieve instanties van godsdienst en levensovertuiging over levensbeschouwelijke aspecten van het integratiebeleid" en "de totstandkoming van een representatief orgaan van islamitische stromingen" op de agenda. Verder zal verscherpt worden toegezien "op anti-integratieve elementen en activiteiten, variërend van extreem-rechtse politieke tot radicaal-fundamentalistische religieuze stromingen die al dan niet uit het buitenland worden ondersteund. Daartegen wordt krachtdadig opgetreden. Hierin ligt een taak voor de BVD die op dit punt reeds zeer alert is. Voor wat de scholen aangaat heeft de Onderwijsinspectie bij haar toezicht op bijvoorbeeld onderwijsinhoud en pedagogisch leerklimaat ook extra aandacht voor mogelijk anti-integratieve elementen en activiteiten" (p. 5).

De nota bevat een korte uitweiding over het door de staatssecretaris van Cultuur in gang gezette diversiteitsbeleid. Dit beleid is erop gericht om de diversiteit in de Nederlandse cultuur te vergroten, onder andere door meer ruimte te maken voor kunstenaars met een niet-Nederlandse achtergrond, een diverser aanbod op podia en in musea en een toegankelijker maken van het culturele erfgoed van etnische groepen. Het in 2002 onthulde slavernijmonument vormt een van de resultaten van dit beleid.

Ook heeft de staatssecretaris beleid ontwikkeld gericht op een "evenwichtige representatie van een specifiek aanbod voor etnische minderheden in de media" (p. 38).

Debat

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

In het debat dat de kamer naar aanleiding van de nota *Integratie in het perspectief van immigratie* op 22 mei 2002 heeft gevoerd (28198, nr. 5) is echter zeer weinig van deze stormachtige ontwikkelingen te bespeuren. Er wordt vooral veel aandacht besteed aan de inburgeringsprocedures en het belang van maatwerk daarbij, evenals aan de voorstellen om immigratie door gezinsvorming te beperken. De SP (Kant) betreurt het ontbreken van een plan om segregatie in het onderwijs tegen te gaan.

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

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

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

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

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

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

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

Anderzijds valt evenwel op te merken, dat de zelforganisaties, juist ook die op religieuze grondslag, steeds belangrijker zijn geworden als gesprekspartners, en voorzover zij integratiegericht zijn, ook expliciet in die rol worden erkend.

4.8 Het kabinet-Balkenende

De scherpere en meer verplichtende toon van de laatste nota van het paarse kabinet wordt verder aangezet ten tijde van het kabinet-Balkenende. In het Strategisch Akkoord hebben de drie coalitiepartijen (VVD, CDA en LPF) inburgering, het tegengaan van segregatie, waarden en normen en preventief beleid inzake gemarginaliseerde jongeren tot vier speerpunten van het integratiebeleid verklaard. Het Integratiebeleid, dat in het nieuwe kabinet ressorteert onder de nieuwe minister van Vreemdelingenzaken en Integratie (Nawijn) op het ministerie van Justitie, benadrukt sterk de problematische zijde van cultureel verschil, in lijn met de veranderende posities in het debat die zich vanaf 1999 beginnen af te tekenen. Naast aandacht voor specifieke groepen (jongeren), is ook de aandacht voor fysieke, sociale én geestelijke scheiding van bevolkingsgroepen (segregatie) groter dan voorheen. Met name de territoriale concentratie van

nieuwkomers en de afstand van allochtonen tot autochtone Nederlanders in sociaal-economische ontwikkeling, taal, cultuur en godsdienst wordt steeds meer als een probleem beschouwd.

Door de val van het kabinet-Balkenende en de daarop volgende verkiezingen zijn de beleidsstukken uit deze periode geen onderwerp meer geweest van (uitgebreide) parlementaire behandeling. In deze bronnenstudie komt de laatste beleidsperiode voornamelijk aan de orde in het rapport over Wonen.

4.9 Het lokale niveau

In de afzonderlijke rapporten zal bij het beleid op het lokale niveau worden stilgestaan. Wat betreft het algemene integratiebeleid in de afgelopen decennia hebben wij in het kader van deze bronnenstudie geen diepgaande analyse kunnen maken van het beleid in verschillende gemeenten en het Rijksbeleid. Voorzover wij in vogelvlucht hebben kunnen nagaan, weerspiegelen de beleidsveranderingen op gemeentelijk niveau op den duur in grote lijnen de veranderingen in het Rijksbeleid. In de ene gemeente loopt men zelfs op vernieuwing van het rijksbeleid vooruit (denk aan de Rotterdamse Sociale Vernieuwing), in een andere gemeente houdt men wat langer aan beproefde uitgangspunten vast.

Wat betreft het laatste decennium constateert het SCP (Kwekkeboom e.a., 2002) dat ook op lokaal niveau afscheid is genomen "van een specifiek minderhedenbeleid". Maar er lijkt de laatste jaren, zo blijkt uit ons bronnenonderzoek, niettemin sprake van een verschil tussen rijksbeleid en lokaal beleid daar waar het gaat om de waardering van 'diversiteit': "Daaronder worden (...) alle kwetsbare groeperingen geschaard waar extra aandacht aan gegeven dient te worden." In sommige van de gemeentelijke nota's wordt de aanwezigheid van uiteenlopende groepen in de stad als een 'verrijking' van de lokale samenleving beschouwd, een geluid dat we op landelijk niveau steeds minder vernemen.

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

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

Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken



Bronnenonderzoek Integratiebeleid

Deelrapport 2 Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van *werk en inkomen*

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2003

Inhoudsopgave

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

Context	65
Ontwikkeling arbeidsmarktpositie allochtonen	67
Realisatie beleidsdoelstellingen	77
Interpretatie	79

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

Context	85
Betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron	87
De (relatieve) hoogte van het arbeidsinkomen	89
Uitkeringen als voornaamste inkomensbron	93
De (relatieve) hoogte van de uitkeringen	95
Interpretatie	97

Deel A: Werk

Resultaten van het integratiebeleid

Context

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

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de ruime aandacht voor bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen binnen het integratiebeleid, zeker verdedigbaar is. De hoofddoelstelling was allochtonen naar evenredigheid te laten deelnemen aan het arbeidsproces (Minderhedennota, 1983). Centraal stond de terugdringing van de werkloosheid naar het niveau dat geldt voor autochtonen met dezelfde relevante (arbeidsmarkt)kenmerken.² Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan het opleidingsniveau, naast factoren zoals de leeftijd en het geslacht, de werkervaring en wellicht de regio waarin men woonachtig is.

Voor het beleid zelf, en voor de beleidsevaluatie, zou het aantrekkelijk zijn indien de arbeidsparticipatie van de doelgroepen volledig afhing van het beleid. Zo is het echter niet. Arbeidsparticipatie is namelijk sterk context-afhankelijk. We zullen dit duidelijk maken door drie contextfactoren nader toe te lichten. Eerst echter merken we op dat de keuze van een relatieve maatstaf, evenredige arbeidsdeelname, verstandig is wanneer een absolute maatstaf (zoals het werkloosheidscijfer) te zeer afhankelijk is van externe factoren. De implicatie van deze keuze is echter wel dat werkloosheidscijfers op zichzelf geen uitspraak toelaten over de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Veranderingen in werkloosheidscijfers ondersteunen derhalve geen claims over het succes dan wel het falen van dit beleid. Om daarover uitspraken te doen is het nodig de mate van evenredigheid vast te stellen. We komen hierop terug.

Arbeidsmarktomstandigheden

De eerste contextfactor die hier aandacht verdient, betreft de arbeidsmarktomstandigheden. In een ruime arbeidsmarkt, zoals deze bestond in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, is het lastig om de arbeidsparticipatie van allochtonen te bevorderen. Het tegendeel geldt voor een krappe arbeidsmarkt; overtreft de vraag naar arbeid het aanbod, zoals eind jaren negentig en begin deze eeuw, dan krijgen (ook) allochtonen betere kansen – los van het gevoerde beleid.

De arbeidsomstandigheden staan zelf weer onder invloed van de algemeen-economische ontwikkelingen. Een economische recessie, zoals nu dreigt, heeft direct effect op de arbeidsvraag. De werkloosheid neemt toe, en allochtonen zijn daarvan navenant – vanwege hun aanbodkenmerken waarschijnlijk meer dan navenant – het slachtoffer. Dit ondanks de intenties van het integratiebeleid, dat uiteraard wel een zekere mitigerende invloed kan hebben.

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

² Naast terugdringing van de werkloosheid behoorde bevordering van het functieniveau van werkende allochtonen tot de beleidsdoelstellingen (zie bijv. het EMO-beleid). We zullen daaraan slechts heel kort aandacht besteden, omdat het accent net als in het beleid zelf ligt op de werkloosheidsbestrijding.

Structuurverandering van de economie

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

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

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

Migratiebeleid

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

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

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

Ontwikkeling arbeidsmarktpositie allochtonen

Hoofdconclusie

Werkloosheidscijfers zijn bij uitstek relevant voor een beoordeling van de effectiviteit van het integratiebeleid, omdat ze centraal stonden in dit beleid voor zover het de arbeidsmarktpositie van allochtonen betreft. Dat is ook terecht, want de werkloosheid³ is een zeer krachtige indicator - waarschijnlijk de krachtigste indicator - van deze positie. De bruto-arbeidsmarktparticipatie betreft het aandeel werkenden en werklozen op de potentiële beroepsbevolking, dat is: de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar. Als indicator van de arbeidsmarktpositie is ze niet goed bruikbaar. Immers, de participatiegraden van bevolkingsgroepen worden niet uitsluitend bepaald door arbeidsmarktstandigheden. Andere beïnvloedende factoren zijn: - de onderwijsdeelneming, die vooral onder jongeren tot 27 jaar van grote invloed is op de bruto-arbeidsmarktparticipatie; - culturele factoren, die bijvoorbeeld van invloed zijn op de participatiegraden van vrouwen (ook los van de arbeidsmarktstandigheden; vgl. Marokkaanse met Surinaamse vrouwen); - gezondheidsverschillen, die mede van invloed zijn op de mate waarin een beroep wordt gedaan op de WAO en die dus de bruto-arbeidsmarktparticipatie beïnvloeden; - institutionele factoren, die medebepalend zijn voor het aandeel 50+-ers dat actief is op de arbeidsmarkt. Kortom: wanneer we een uitspraak willen doen over de arbeidsmarktpositie van een groep, dan moet een indicator worden gekozen die zomin mogelijk afhankelijk is van andere factoren dan de arbeidsmarktstandigheden. De bruto-participatiegraad is in dit opzicht nauwelijks bruikbaar, want geeft hooguit een eerste indruk.

De voornaamste conclusie van deze paragraaf is dat de werkloosheid van allochtonen sterk onder invloed staat van conjuncturele invloeden. Hierbij valt op dat allochtonen in het algemeen eerder dan autochtonen worden geraakt door een teruglopende economie, en later dan autochtonen profiteren van economisch herstel. Verklarend hiervoor is hun positie in de 'aanbodrij': allochtonen zijn oververtegenwoordigd achterin deze imaginaire rij. Dit wordt verklaard door het feit dat werkgevers de arbeidsproductiviteit van allochtonen gemiddeld lager inschatten, wat onder meer (maar niet uitsluitend) te maken heeft met het lage opleidingsniveau en de eenzijdige werkervaring van veel allochtonen.

Naast conjunctuurinvloeden is de economische herstructurering van veel betekenis geweest voor de ongunstige arbeidsmarktpositie van veel allochtonen. Vooral laagopgeleiden met een sterke oriëntatie op laaggekwalificeerde industriële arbeid (denk aan de geworven arbeidskrachten) zijn duurzaam buitenspel komen te staan door het verdwijnen van dit type werkgelegenheid. Voor een belangrijk deel van de eerste generatie Turken en Marokkanen geldt zelfs dat gesproken kan worden van een 'lost generation'. Er is onvoldoende in hen geïnvesteerd en ook zijzelf hebben onvoldoende gedaan om kansrijk te zijn in de huidige kennisintensieve diensteneconomie. Het integratiebeleid, gericht op bevordering van de arbeidsdeelname van allochtonen, is niet opgewassen geweest tegen deze krachtige factor.

De eerste wetenschappelijke studies

Afgezien van onderzoek onder Molukkers eind jaren vijftig (Ambonezen, 1959), was Van Amersfoort (1974) de eerste die wetenschappelijk onderzoek deed naar integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving. Hij signaleert een doorgaans lage positie van allochtonen in de beroepshierarchie en wijst op het gevaar daarvan: gemakkelijk ontstaat een negatief beeld over de betrokken bevolkingsgroepen. Volgens Van Amersfoort versterken institutionele mechanismen dit gevaar. De werving van uitsluitend laaggekwalificeerde arbeidskrachten noemt hij als voorbeeld. Bovendien voorziet hij dat mede door de beeldvorming allochtonen in een

³ Bij werkloosheid gaat het steeds om de geregistreerde werkloosheid: iedereen die op het moment van de meting geen baan heeft, wel actief werk zoekt voor tenminste 12 uur per week, beschikbaar is om binnen drie weken een baan te accepteren en als werkzoekende is ingeschreven bij een arbeidsbureau/CWI.

ruimere arbeidsmarkt, aan de orde in de beginjaren zeventig, meer dan evenredig slachtoffer zullen worden van de stijgende werkloosheid. Getuige zijn eigen beschrijving van de arbeidsmarktpositie van allochtonen, was dit toen echter nog geen actueel vraagstuk.

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

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

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

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

Jaarlijkse rapportages

Door de toegenomen beleidsaandacht is de gegevensvoorziening intussen aanzienlijk verbeterd. Een belangrijke bijdrage hieraan leverde het monitoringsysteem 'Toegankelijkheid en Evenredigheid' (T&E) dat in 1986 van start ging en aansloot op de informatiebehoefte die voortvloeide uit de Minderhedennota van 1983. De grondslag is gelegd in de SCP-publicatie 'Evenredigheid en toegankelijkheid' (1984), waarna het ISEO van de Erasmus Universiteit Rotterdam sedert 1986 belast was met de uitvoering. Vanwege de tekortkomingen van de bestaande gegevensbronnen is sinds 1988 om de drie à vier jaar een grootschalig landelijk surveyonderzoek gehouden onder legaal hier verblijvende Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen, en onder een autochtone vergelijkingscategorie. Dit onderzoek staat bekend als de SPVA (survey Sociale Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen).

De jaarlijkse rapportages omvatten, naast achtergrondstudies, tot 1994 de zogenoemde *Statistische Vademecums* die het ISEO uitbracht in samenwerking met het CBS. Het ISEO stelde SPVA-data beschikbaar, het CBS leverde gegevens aan uit CBS-statistieken. In 1994 kwam een einde aan deze samenwerking. Vanaf 1993 draagt het SCP door de uitgave van de *Rapportages minderheden* bij aan de reeks van publicaties. Op onderdelen wordt samengewerkt met het ISEO. Zo zijn de SPVA's uit 1998 en 2002 medegefinancierd door het SCP en is de inhoud van de vragenlijst door beide instellingen gezamenlijk bepaald. Voorts vervaardigde het ISEO tot nu toe de *Integratiemonitor* (edities in 2000 en 2002) en leverde het een bijdrage aan een van de Rapportages minderheden (editie 1997). Het CBS brengt sedert 1995 een eigen publicatiereeks uit onder de titel *Allochtonen in Nederland*.

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

T&E-publicaties: Statistisch Vademecum

In het laatste Statistisch Vademecum (editie 1993/94) is een schets te vinden van de ontwikkeling in de arbeidsmarktpositie van allochtonen gedurende de periode 1987 tot en met 1993. Daartoe is gebruikgemaakt van zeven opeenvolgende jaargangen van de Enquête Beroepsbevolking (de EBB). Een bezwaar van deze gegevensbron is dat de identificatie van allochtonen plaatsvond op basis van nationaliteit en geboorteland. In elk geval voor de Turken en de Marokkanen betekent dit dat de geleidelijk groeiende tweede generatie geheel buiten beeld bleef. Bovendien is de EBB een algemeen steekproefonderzoek waarin geen speciale voorzieningen zijn getroffen om allochtonen te laten deelnemen. Onder meer vanwege de taalproblemen moet daarom worden verondersteld dat in de EBB een belangrijk deel van de 'onderkant van de steekproef' niet is bereikt. De consequentie hiervan is dat de situatie voor Turken en Marokkanen waarschijnlijk te gunstig wordt voorgesteld.

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

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

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

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

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

Ten slotte bevat het Statistisch Vademecum 1993/94 gegevens over de ontwikkeling van de *geregistreeerde werkloosheid* in de periode 1987-1993. Bij de autochtone Nederlanders was er tot 1991 sprake van een geleidelijke daling, waarna zich in 1992 een stabilisatie en na 1992 een stijging voordeed. De geregistreeerde werkloosheid van Surinamers en Antillianen/Arubanen lag op een hoger niveau dan bij de autochtone Nederlanders, maar er is in grote lijnen wel sprake van een dalende tendens. De cijfers voor de Turken en de Marokkanen zijn het ongunstigst; ze zijn het hoogst en blijven het hoogst gedurende de gehele onderzochte periode. Bovendien vertonen ze soms sterke fluctuaties, wat door de onderzoekers mede wordt toegeschreven aan vertekeningen als gevolg van de manier van onderzoeken. Hoe het ook zij, de geschetste ontwikkelingen doen zeker bij de mediterrane groeperingen vermoeden dat de beleidsdoelstellingen in de onderzochte periode niet zijn gehaald. In de volgende paragraaf komen we hierop terug.

T&E-publicaties: trendstudies

Een tweede T&E-bron, naast de Statistische Vademecums, wordt gevormd door twee zogenoemde trendstudies van het ISEO. De eerste (Veenman, 1994) betreft de periode 1983 tot en met 1991 en is gebaseerd op uiteenlopende gegevensbronnen, waaronder de SPVA's uit 1988 en 1991. De tweede (Veenman, 1999) betreft de periode 1991 tot en met 1998 en is gebaseerd op de SPVA's van 1991, 1994 en 1998. Alvorens de uitkomsten te schetsen, merken we op dat de SPVA niet de bezwaren kent die aan de EBB verbonden zijn. De identificatie van allochtonen vindt plaats op grond van het geboorteland van de persoon zelf en dat van zijn of haar ouders, waardoor ook de tweede generatie in beeld komt en er geen vertekeningen kunnen ontstaan als gevolg van naturalisaties. Bovendien is het een specifiek onderzoek dat door een aantal bijzondere voorzieningen (o.a. de vertaling van de vragenlijsten, de matching naar etnische herkomst van respondenten en interviewers) veel beter aansluit bij de onderzoeksgroepen en daardoor in mindere mate het risico loopt van een sterk vertekende non-respons.⁴ Het onderzoek richt zich vooral op de grotere steden, met veel allochtone ingezetenen. Bij externe validaties is echter steeds gebleken dat de gegevens over de allochtone groepen als 'landelijk representatief' kunnen worden beschouwd (zie o.a. Martens, 1999). Dit geldt vanwege de urbane vertekening niet voor de gegevens over de autochtonen die in dezelfde gemeenten zijn geïnterviewd. Zij worden dan ook uitsluitend gebruikt als referentiecategorie.

Zoals gebruikelijk in arbeidsmarktonderzoek, begint Veenman de beide trendstudies met een schets van de *bruto-arbeidsparticipatie*. De bevindingen voor de periode 1983-1992 wijken iets af van de zojuist besproken EBB-uitkomsten. Nu komt naar voren dat niet uitsluitend de Marok-

⁴ In de Rapportage minderheden 2001 van het SCP, geschreven door J.M. Dagevos onder de titel 'Meer werk', is op blz. 11 een vergelijking gemaakt van de werkloosheidspercentages voor 1998 van de EBB en de SPVA. De SPVA komt consequent tot hogere cijfers, het sterkst bij de Turken en de Marokkanen. Dit bevestigt dat het CBS in zijn enquête vooral bij deze groepen moeite heeft de 'onderkant van de steekproef' te bereiken.

kanen, maar ook de Turken een negatieve tendens laten zien.⁵ In het begin van de jaren tachtig kenden de Turken zelfs een hogere bruto-arbeidsparticipatie dan de autochtone Nederlanders, enerzijds door de hoge arbeidsdeelname van de Turkse mannen, anderzijds door de toen nog lage arbeidsdeelname van de autochtone vrouwen. De grote uitstoot van het oudere deel van de Turkse mannen, sterk georiënteerd op laaggekwalificeerde industriële arbeid, verklaart de ongunstige tendens gedurende de bijna tien jaar van begin jaren tachtig tot begin jaren negentig. Hetzelfde geldt trouwens voor de eerste generatie Marokkaanse mannen. Bij hen blijven de vrouwen op een zeer laag niveau participeren. De uitkomst voor de Surinamers is gunstiger dan volgens de EBB; er blijkt sprake te zijn van een stijgende bruto-arbeidsparticipatie, mede als gevolg van de gestegen instroom op de arbeidsmarkt van de Surinaamse vrouwen. Door twee onderzoeken onder Molukkers bij de vergelijking te betrekken (uit 1985 en 1990), kan Veenman voorts vaststellen dat hun bruto-arbeidsparticipatie is gestegen. Toch blijven alle hier besproken allochtone groeperingen duidelijk achter bij de autochtone Nederlanders die in de periode 1983-1992 een toename van de bruto-arbeidsparticipatie lieten zien, vooral als gevolg van de grotere beroepsdeelname van de vrouwen.

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

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

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

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

⁵ Dit verschil met de EBB-uitkomsten houdt zeer waarschijnlijk verband met de grotere mate waarin bij de SPVA lageropgeleiden zijn bereikt.

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

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

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

Ter afsluiting kijkt Veenman naar ontwikkelingen in de *werkloosheidsduur*. Zijn voornaamste conclusie is dat er voor bijna alle categorieën (bevolkingsgroepen, onderscheiden naar geslacht) sprake is van een toename van het aandeel langdurig werklozen (≥ 2 jaar zonder baan). In combinatie met het gegeven dat voor alle groeperingen de omvang van de werkloosheid is gedaald, duidt dit op 'afroming' van het werklozenbestand. Dit is geheel in overeenstemming met de theorie van 'labourqueueing'. Het is bepaald geen gunstige ontwikkeling, omdat ze duidt op het ontstaan van een harde kern van de werkloosheid. Dit wordt bevestigd met paneldata uit de SPVA: van de 2.900 personen die in 1994 werkloos waren, is bijna 40% in 1998 nog (of weer) werkloos. Voor deze categorie is het zelfs in een periode van forse banengroei bijna onmogelijk om een baan te vinden (respectievelijk te behouden). Het is een verschijnsel dat extra aandacht vereist (zie Veenman, 1998).

SCP-studies: Rapportage minderheden

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

Zo bevat de Rapportage minderheden 1996 een schets van de ontwikkeling van de *absolute aantallen werklozen* binnen verschillende bevolkingsgroepen in de periode 1987 tot en met 1994. Hiertoe is gebruik gemaakt van EBB-cijfers, wat impliceert dat enig voorbehoud nodig is. Toch zijn de resultaten het vermelden waard. Zo blijkt dat de licht dalende werkloosheidspercentages voor Turkse en Marokkaanse mannen in absolute aantallen neerkomen op een stij-

ging met een factor van ongeveer 1,75. Tegelijkertijd geldt dat de daling van het werkloosheids-cijfer onder Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse mannen met zo'n 10 procentpunten nauwelijks een vermindering van het absolute aantal werklozen impliceert. De groei van de beroepsbevolking ligt ten grondslag aan deze schijnbaar tegenstrijdige uitkomsten. Al met al vormden de 93.600 werklozen uit alle allochtone bevolkingsgroepen (exclusief EU- en VS-onderdanen) in 1994 ruim 17% van het totale bestand van werklozen in ons land.

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

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

De *bruto-arbeidsparticipatie* blijkt in de onderzochte periode bijna continu te zijn toegenomen bij de groeperingen met de hoogste arbeidsdeelneming: autochtone Nederlanders en Surinamers. Bij de laatsten groeide de participatiegraad van 54% in 1990 tot 69% in 2000. Bij de Antillianen/Arubanen vond in dezelfde periode een lichte stijging plaats. Bij de Turken veranderde weinig, terwijl de Marokkanen een gestage groei laten zien. Deze brengt hen uiteindelijk op hetzelfde niveau van beroepsdeelneming als de Turken. Toch blijven ze ver achter bij de andere bevolkingsgroepen, vooral als gevolg van de lage arbeidsparticipatie van vrouwen. Binnen de categorie allochtonen uit niet-geïndustrialiseerde landen (o.a. vluchtelingen en asielzoekers) nam de bruto-arbeidsparticipatie af. Dit kan vooral verklaard worden uit de voortgaande instroom van 'nieuwkomers' die hun plek in de Nederlandse samenleving moeten zien te vinden. Deze migratiefactor heeft eveneens invloed gehad op de Antilliaanse/Arubaanse bevolkingsgroep.

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

CBS-studies: Allochtonen in Nederland

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

Wat dan de bruto-arbeidsparticipatie en de werkloosheid betreft, signaleert het CBS een identieke ontwikkeling als eerder beschreven. Richtten we ons op de *werkloosheid*, dan zien we een daling van een gemiddeld drie keer zo hoge werkloosheid als bij autochtonen in 1994 en 1995 (CBS, 1996) via een 2,5 keer zo hoge werkloosheid in 1996 (CBS, 1997) tot een ruim twee keer zo hoge werkloosheid in 2001 (CBS, 2002). Dit laatste cijfer geldt voor de Turken, Surinamers en Antillianen/Arubanen. De Marokkanen zijn volgens het CBS in 2001 nog ongeveer drie keer zo vaak werkloos als de autochtone Nederlanders. Concreet zou het in 2001 gaan om 10% werkloosheid bij de Marokkanen, 8% bij de Turken en Antillianen/Arubanen, 6% bij de Surinamers en 3% bij de autochtonen.

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

Andere allochtone bevolkingsgroepen

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

Martens en Weijers (2000) gebruikten de Enquête Beroepsbevolking uit 1998 van het CBS om vast te stellen dat personen uit (voormalig) Joegoslavië en uit de overige Middellandse-Zeelanden⁶ (met 45% respectievelijk 57%) een lagere arbeidsmarktparticipatie kennen dan autochtone Nederlanders. Bij de (voormalig) Joegoslaven is de arbeidsparticipatie in de periode 1995-1998 gedaald en uitgekomen op het niveau van de Marokkanen. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat zich onder hen veel vluchtelingen bevinden die nog slechts kort in Nederland verblijven.

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

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

⁶ Het betreft Spanje, Italië, Portugal, Griekenland, Tunesië en Algerije.

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

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

Realisatie beleidsdoelstellingen

Hoofdconclusie

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

Langetermijn hoofddoelstelling

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

Dit brengt ons bij de langetermijn hoofddoelstelling van het beleid, gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtonen. Ze luidt dat allochtonen *naar evenredigheid* moeten deelnemen aan het arbeidsproces (Minderhedennota, 1983). Voor de werkloosheid betekent dit, dat gestreefd wordt naar een reductie tot het niveau dat geldt voor autochtonen met dezelfde relevante (arbeidsmarkt)kenmerken.⁷ Zoals eerder aangegeven, wordt hierbij in het bijzonder gedacht aan het opleidingsniveau, naast factoren als leeftijd en geslacht, werkervaring en wellicht de regio waarin men woonachtig is.

Gelet op hetgeen is gezegd over de contextafhankelijkheid van de werkloosheid, is de keuze van een evenredigheidsdoelstelling meer dan terecht. Ze heeft echter het nadeel dat de realisatie ervan niet eenvoudig – in elk geval niet direct – kan worden waargenomen. Is het streven gericht op bijvoorbeeld halvering van het werkloosheidsverschil in een bepaalde periode, dan volstaat de eenvoudige vergelijking van werkloosheidscijfers voor allochtonen en autochtonen aan het begin en het einde van deze periode. Bij een evenredigheidsdoelstelling daarentegen moeten de cijfers worden gecorrigeerd voor de relevant geachte (arbeidsmarkt)kenmerken. Dit is geen eenvoudige exercitie; ze vereist nader onderzoek.⁸

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

- de mate van onevenredigheid is bij de jongeren veel geringer dan bij de andere leeftijdscategorieën;
- de mate van onevenredigheid is bij de mannen veel groter dan bij de vrouwen;

⁷ Zie noot 1.

⁸ In dit onderzoek was voorzien in het eerdergenoemde rapportagesysteem Toegankelijkheid en Evenredigheid dat intussen is afgesloten. In het licht van de geldende beleidsdoelstellingen is de beëindiging van dit project opmerkelijk te noemen.

- de mate van onevenredigheid is het hoogst op lbo/mavo-niveau (in het bijzonder bij de mannen).

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

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

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

Interpretatie

Hoofdconclusie

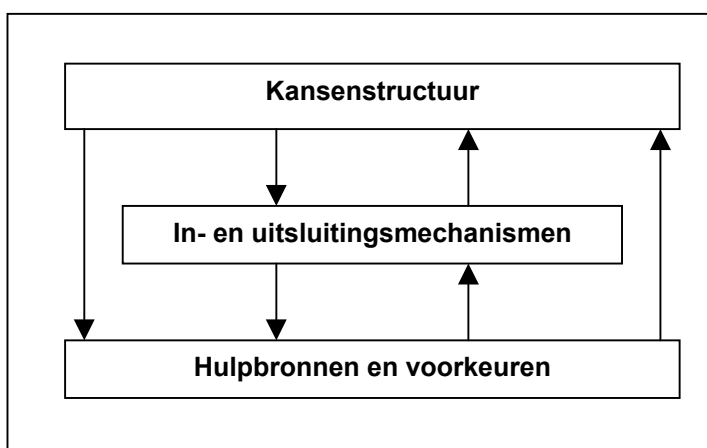
Hoewel overeind blijft dat de effectiviteit van het gevoerde beleid niet goed is vast te stellen, kan wel worden geconstateerd dat het gericht is geweest op de clusters van factoren die er voor de verklaring van de relatief hoge werkloosheid onder allochtonen werkelijk toe doen. Het beleid kent niettemin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

De verklaring van onevenredigheid

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

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

Figuur: Model ter verklaring van maatschappelijke achterstand



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

1. de conjunctuurthese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen wordt sterk bepaald door conjunctuurinvloeden;
2. de structuurthese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen is beïnvloed door veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur;

3. de discriminatiethese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen is afhankelijk van de selectiepraktijken van personeelsselecteurs;
4. de deficiëthese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen is in hoge mate bepaald door hun economisch menselijk kapitaal, zoals opleidingskenmerken, taalbeheersing en werker-
varing;
5. de differentiëthese: de (relatieve) werkloosheid van allochtonen is afhankelijk van hun sociaal kapitaal (netwerken) en hun cultureel kapitaal (culturele oriëntatie).

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

De bestrijding van onevenredigheid

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

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

In grote lijnen kan worden geconstateerd dat het beleid, weliswaar in wisselende mate en met wisselend succes, gericht is geweest op beïnvloeding van de clusters van factoren die verantwoordelijk zijn voor de (relatieve) arbeidsmarktpositie van allochtonen. In dit opzicht heeft het beleid wel degelijk positieve betekenis gehad. Dit is niet vanzelfsprekend. Het beleid zelf is na-

melijk ook onderhevig aan 'culturele vooringenomenheid' en kan als gevolg daarvan averechtse effecten sorteren. Hiervan zijn voorbeelden te geven die ons brengen bij een zesde verklaringstheorie, de 'institutionele verklaring'. Deze benadrukt de invloed, positief dan wel negatief, van het gevoerde beleid op de (relatieve) arbeidsmarktpositie van allochtonen. Hierboven zijn al enkele positieve aspecten belicht, thans komen we toe aan negatieve effecten van het beleid.

Een intussen bekend voorbeeld van averechtse effecten betreft de toepassing van de zogenoemde 'draaggolfgedachte' door de arbeidsbureaus in de periode van hoge algemene werkloosheid (Veenman, 1998). In essentie gaat het erom dat de arbeidsbureaus in een periode, waarin ze vanwege het imago van inefficiëntie, een steeds groter deel van de vacaturemarkt verloren, kozen voor een werkgeversgericht bemiddelingsbeleid. Door eerst en vooral de door de werkgevers gewenste kandidaten aan te leveren, hoopten de arbeidsbureaus de relatie met de afnemers te verbeteren, zodat vervolgens ook de moeilijk plaatsbare werkzoekenden door de werkgevers geaccepteerd zouden worden. Zulk beleid werkt echter aantoonbaar in het nadeel van degenen die achterin de aanbodrij staan, met een sterke oververtegenwoordiging van allochtonen. Hun wachttijd wordt verlengd, waardoor ze in steeds sterkere mate geconfronteerd worden met het duureffect van de werkloosheid: wie langer werkloos is, ontwikkelt een 'grotere afstand tot de arbeidsmarkt' en heeft alleen al om die reden minder goede uitstroomkansen.⁹

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

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

⁹⁹ Zie tevens het weinig gunstige oordeel van de commissie Van Dijk (1995) over de draaggolfgedachte en voorts Buitendam en Reinders, 1996.

Deel B: Inkomen

Resultaten van het integratiebeleid

Context

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

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

In het onderdeel Werk is vrij uitvoerig aangegeven dat de arbeidsparticipatie van allochtonen niet alleen afhankelijk is van het gevoerde beleid. We spraken daarom van contextafhankelijkheid en lieten zien welke factoren daarbij een rol spelen. Voor de verwerving van een *zelfstandig arbeidsinkomen* geldt ongeveer dezelfde redenering met identieke bepalende factoren. De mate waarin arbeid de voornaamste inkomensbron is, hangt immers mede af van de mate waarin werkloosheid bestaat. Ze hangt echter ook af van de bruto-arbeidsparticipatie¹⁰, en deze wordt niet uitsluitend bepaald door louter arbeidsmarktomstandigheden. Het al dan niet verschijnen op de arbeidsmarkt is immers ook afhankelijk van bijvoorbeeld de onderwijsdeelname (in het bijzonder bij jongeren), culturele factoren (vooral van invloed op de arbeidsparticipatie van vrouwen) en de mate waarin ouderen het arbeidsproces vroegtijdig verlaten door gebruik te maken van daartoe ontworpen regelingen dan wel door een arbeidsongeschiktheidsuitkering te ontvangen. Dergelijke factoren staan slechts gedeeltelijk onder directe invloed van het integratiebeleid, wat impliceert dat het ook op dit terrein uiterst lastig is om uitspraken te doen over de effectiviteit van dat beleid.

Dezelfde redenering geldt wanneer het gaat om de (*relatieve*) *hoogte van het arbeidsinkomen*. Het integratiebeleid mist de instrumenten om rechtstreeks invloed uit te oefenen op het loopbaanbeleid en het beloningsbeleid, in elk geval van niet-overheidsinstellingen. Het integratiebeleid kan daarom in redelijkheid niet worden beoordeeld op de mate waarin zich loonverschillen voordoen tussen allochtone en autochtone werkenden met identieke kenmerken qua opleidingsniveau en/of functieniveau, wat de uitkomst van deze vergelijking ook is.

De rechtstreekse invloed van de overheid op *uitkeringen* is groter, maar dit wil nog niet zeggen dat het integratiebeleid hierop beoordeeld kan worden. Het is immers zeer de vraag in hoeverre dit beleid van invloed is op het algemene socialezekerheidsbeleid. Bovendien staat de uitstroom uit uitkeringen, of dit nu de WAO, de WIW of de bijstand betreft, onder invloed van factoren die zeker niet rechtstreeks afhankelijk zijn van het integratiebeleid. We wijzen in dit verband opnieuw op algemene arbeidsmarktomstandigheden en bijvoorbeeld ook op de communicatie tussen medewerkers van de sociale dienst of keuringsartsen voor de WAO aan de ene kant en allochtone uitkeringstrekkingen aan de andere kant. Voorts zou hier melding gemaakt kunnen worden van de mogelijk negatieve invloed van marktwerking in het reïntegratiebeleid, zoals besproken in het onderdeel Werk.

Voordat we (de ontwikkeling van) de inkomenspositie van allochtonen zullen beschrijven, is de voornaamste gevolgtrekking uit het voorgaande dat uitspraken over de effectiviteit van het integratiebeleid opnieuw nauwelijks mogelijk zijn. Wel kunnen we proberen vast te stellen in hoeverre er sprake is van realisatie van de beleidsdoelstellingen. We gaan daartoe eerst in op de arbeidsinkomens, en bespreken in hoeverre zich ontwikkelingen hebben voorgedaan in de zelf-

¹⁰ Zie voor een omschrijving van deze term het onderdeel Werk (deel I A).

standige inkomensverwerving bij allochtonen en tevens in de (relatieve) hoogte van hun arbeidsinkomsten. Vervolgens richten we ons op de uitkeringen. We bespreken de mate van afhankelijkheid van uiteenlopende uitkeringen en de (relatieve) hoogte ervan. Waar mogelijk betrekken we de relevante achtergrondkenmerken in de beschouwing. Dit alles zou er uiteindelijk toe moeten leiden dat we uitspraken kunnen doen over de mate waarin de beleidsdoelstellingen op het terrein van de inkomensverwerving zijn gerealiseerd.

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

Betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron

Hoofdconclusie

Op basis van het beschikbare materiaal is de voornaamste gevolgtrekking voor de tienjaarsperiode 1988-1998 dat de achterstand in zelfstandige inkomensverwerving voor de Marokkanen nauwelijks is afgenomen, terwijl ze voor de Antillianen/Arubanen en (in iets geringere mate) de Turken wel is verminderd.¹¹ De Surinamers slaagden er als enigen in hun achterstand op de autochtone Nederlanders geheel in te lopen, terwijl deze in 1988 nog net zo groot was als die van de Marokkanen.

Arbeid als inkomensbron

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

De *SPVA-gegevens uit 1991* zijn gebruikt door Veenman (1994b). Duidelijk is dat de autochtone Nederlanders hun voorsprong behielden, maar deze wel kleiner zagen worden. Zo'n 60% had betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron, wat ten opzichte van 1988 een teruggang betekent van circa 5 procentpunten. Bij de Turken en de Surinamers gold een percentage van circa 55, wat betekent dat deze beide bevolkingsgroepen in dezelfde periode een verbetering realiseerden. Hoewel de Marokkanen en de Antillianen/Arubanen de ongunstigste positie behielden, met ieder zo'n 42 à 43% zelfstandige inkomensverwerving door middel van betaalde arbeid, is er voor alle onderzochte allochtone groeperingen sprake van een kleiner wordende achterstand op de autochtone Nederlanders.

De *SPVA-gegevens uit 1994* zijn terug te vinden in Martens (1995). De essentie verandert niet: autochtone Nederlanders behielden hun voorsprong (nu 62% met betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron). De Turken lijken het meest te lijden te hebben gehad van de stijgende werkloosheid. Bij hen liep het aandeel met arbeid als voornaamste inkomensbron terug van 55% naar 51%. Daardoor werden de Surinamers de meest directe volgers van de autochtonen (met een lichte stijging naar 57%). De Antillianen/Arubanen lieten echter de grootste verbetering zien (nu 52%), waardoor de Marokkanen in 1994 alleen de rij sloten (onveranderd op 42%).

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

Bij een rechtstreekse vergelijking van de zelfstandige inkomensverwerving in 1988 en 1998 blijkt dat het beeld per allochtone groepering verschilt. De Surinamers slaagden er als enigen in hun achterstand op de autochtone Nederlanders geheel weg te werken, terwijl er voor de (verst

¹¹ Veenman (1999: p. 101) maakt er melding van dat de inkomensgegevens overeenkomen met die over de netto-arbeidsparticipatie, m.u.v. de Turken bij wie om onduidelijke redenen een te hoog percentage arbeid als voornaamste inkomensbron noemt.

achtergebleven) Marokkanen nauwelijks iets is veranderd. Bij de Antillianen/Arubanen en (in iets mindere mate) de Turken is de achterstand op de autochtonen enigszins afgenomen.

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

De (relatieve) hoogte van het arbeidsinkomen

Hoofdconclusie

Voor de tienjaarsperiode 1988-1998 geldt dat de achterstand in het gemiddelde maandelijkse netto-arbeidsinkomen bij de onderzochte allochtone groeperingen niet is afgenomen. Integendeel, een rechtstreekse vergelijking van de gemiddelde arbeidsinkomens uit 1988 en 1998 toont een toename van de achterstand. Voor de naaste volgers (in 1988 de Antillianen/Arubanen, in 1998 de Surinamers) liep het verschil op van *f* 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.

De (relatieve) hoogte van het arbeidsinkomen

Voor een indruk van de (relatieve) hoogte van de arbeidsinkomens kunnen we informatie over het gemiddelde inkomen en de inkomensverdeling gebruiken. De *gegevens uit de SPVA-1988* vinden we bij Veenman (1990). Het gemiddelde maandelijkse netto-arbeidsinkomen van de autochtonen was toen het hoogst (*f* 2.037,--). De Antillianen/Arubanen volgden (met *f* 1.853,--) vóór de Surinamers (*f* 1.773,--) en de Marokkanen (*f* 1.718,--). De Turken sloten de rij (met *f* 1.629,--). De verdeling van de maandelijkse netto-arbeidsinkomens correspondeerde hiermee. De autochtone Nederlanders zijn vooral sterk oververtegenwoordigd in de hoogste inkomensklasse (van *f* 2.700,-- en meer): 20% versus 8% bij de Antillianen/Arubanen, 6% bij de Surinamers en 1% bij de Turken en de Marokkanen.

De *gegevens uit de SPVA-1991* zijn te vinden in Veenman (1994a). Zonder hier alle cijfers te noemen, geven we het totaalbeeld: de rangorde is in vergelijking met 1988 ongewijzigd gebleven, wel was de voorsprong van de autochtone Nederlanders toegenomen¹². Dit laatste gold zowel ten opzichte van de bevolkingsgroep die het dichtst volgde (de Antillianen/Arubanen) als ten opzichte van de groep met de grootste achterstand (de Turken). Het aandeel met een maandelijks netto-arbeidsinkomen boven *f* 2.700,-- was bij de autochtonen gestegen tot 35%, terwijl de Caribische groepen op ongeveer 15% uitkwamen en de mediterrane op circa 8%. Kortom: terwijl alle bevolkingsgroepen vooruitgang tonen, is deze het grootst bij de autochtone Nederlanders.

De *SPVA-gegevens uit 1994* zijn gepubliceerd door Martens (1995). De autochtone Nederlanders blijken hun voorsprong behouden te hebben, maar de rangorde is iets gewijzigd doordat de Turken de Marokkanen juist voorbijstreefden en daardoor de laatste plaats aan hen lieten¹³. Van nivellering is geen sprake; opnieuw is de voorsprong van de autochtonen toegenomen en wederom geldt dit ten opzichte van de naaste volgers (de Antillianen/Arubanen) zowel als ten opzichte van de hekkensluiters (nu de Marokkanen). Houden we vast aan een ondergrens van *f* 2.700,-- per maand om de hoogste inkomenscategorie af te bakenen, dan behoorde in 1994

¹² Vanwege de leesbaarheid zijn de gemiddelde maandelijkse arbeidsinkomens per bevolkingsgroep niet in de tekst opgenomen. We vermelden ze hier: autochtonen *f* 2.335,--, Antillianen/Arubanen *f* 2.093,--, Surinamers *f* 1.934,--, Marokkanen *f* 1.885,-- en Turken *f* 1.778,--.

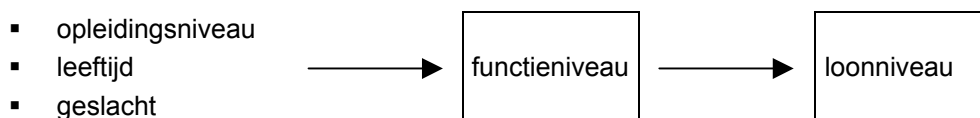
¹³ Nu gelden de volgende gemiddelde maandelijkse netto-inkomsten uit arbeid: autochtonen *f* 2.796,--, Antillianen/Arubanen *f* 2.438,--, Surinamers *f* 2.300,--, Turken *f* 2.099,-- en Marokkanen *f* 2.040,--.

reeds 49% van de autochtonen daartoe. Bij de Antillianen/Arubanen zou het gaan om 33%, bij de Surinamers om 26%.¹⁴ De Turken kwamen uit op 12% en de Marokkanen op 8%. Veenman (1999a) gebruikte de *gegevens uit de SPVA-1998*. Hij constateert dat de autochtone Nederlanders hun voorsprong behielden, maar deze in vergelijking met 1994 wel zagen teruglopen.¹⁵ Dit geldt vooral ten opzichte van de (verst achtergebleven) Marokkanen. De verklaring schuilt in een verbetering van de arbeidsinkomens van de laatsten zowel als in een verslechtering bij de autochtonen. Deze is het gevolg van de toegenomen deeltijdarbeid en de hogere arbeidsdeelname van vrouwen. Opmerking verdient nog dat de Surinamers erin slaagden de Antillianen/Arubanen te passeren, waardoor zij de naaste volgers werden van de autochtone Nederlanders. Gegevens over de verdeling van de netto-arbeidsinkomen ontbreken en kunnen hier derhalve niet besproken worden.

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

Evenredigheid in arbeidsinkomens

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



Dit eenvoudige model is uitgangspunt geweest bij enkele onderzoeken naar de arbeidsbeloning van allochtonen in Nederland. Daarbij wordt wel onderscheid gemaakt tussen 'directe loondiscriminatie' en 'indirecte loondiscriminatie'. De eerste vorm doet zich voor wanneer allochtonen minder loon ontvangen dan autochtonen met een identiek functieniveau. Van indirecte loondiscriminatie is sprake wanneer allochtonen werkzaam zijn op een lager functieniveau dan autochtonen met overeenkomstige kenmerken qua opleidingsniveau, leeftijd en geslacht.¹⁶ Een verschil in beloning vloeit in dat geval voort uit het verschil in functieniveau en niet noodzakelijk uit beloningsverschillen op een zelfde functieniveau.

Niesing en Veenman (1990) gebruikten de *SPVA-1988* voor hun onderzoek naar loonverschil tussen allochtonen en autochtonen. Naast het opleidingsniveau, de leeftijd en het geslacht namen zij de verblijfsduur in Nederland in hun analyse op, en voorts de jaren werkervaring in Nederland, de burgerlijke staat en enkele kenmerken van de arbeidspositie. Bij het laatste gaat het

¹⁴ Deze cijfers tonen aan dat de gekozen ondergrens geleidelijk aan haar betekenis heeft verloren. Martens (1995) legt daarom de grens bij tenminste *fl* 3.900,-- netto per maand. In dat geval is de verdeling als volgt: autochtonen 16%, Antillianen/Arubanen 6%, Surinamers 3%, Turken 2% en Marokkanen 0%. Overigens bestaat de indruk dat in de SPVA-1994 naar verhouding te veel hoogopgeleide Antillianen/Arubanen zijn geïnterviewd, wat bijdraagt tot een opwaartse vertekening van hun inkomens.

¹⁵ De gemiddelde netto-maandinkomens voor autochtonen bedroegen *fl* 2.679,--, voor Surinamers *fl* 2.349,--, voor Antillianen/Arubanen *fl* 2.321,--, voor Turken *fl* 2.171,-- en tenslotte voor Marokkanen *fl* 2.106,--.

¹⁶ En eventuele andere kenmerken die relevant worden geacht en in de analyse meegenomen kunnen worden (zoals: taalbeheersing, verblijfsduur op de arbeidsmarkt, duur van het dienstverband, e.d.).

om het verrichten van vast of tijdelijk werk, het al dan niet leiding geven, het al dan niet werkzaam zijn in ploegendiensten en het al dan niet werkzaam zijn bij de overheid.¹⁷ De voornaamste bevinding is dat de in het model opgenomen kenmerken de achterstand in arbeidsinkomen ten opzichte van de autochtone Nederlanders voor een belangrijk deel verklaren. Dit gold voor elke onderzochte allochtone groepering, het minst voor de Marokkanen. Niettemin verklaren de genoemde kenmerken bij hen met elkaar zo'n 75% van het loonverschil met autochtonen. Niesing en Veenman wijzen in dit verband op de sterke vertegenwoordiging van de Marokkanen in de dienstverlening, de sector met de laagste arbeidsinkomens. De onderzoekers zijn daarom terughoudend om van achterstelling te spreken. In plaats daarvan bespreken ze het blijkbaar gunstige effect van collectieve arbeidsovereenkomsten en andere collectieve regelingen van de arbeidsvoorwaarden op de beloning van allochtone werknemers. Wel constateren zij dat het loonverschil tussen allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven gemiddeld groter is dan bij de overheid, en dat dit grotere verschil minder toegeschreven kan worden aan de gemeten kenmerken. Ze concluderen daarom dat door de strakke regulering van de arbeidsvoorwaarden, achterstelling bij de overheid (nog) minder kans krijgt dan binnen het bedrijfsleven. Overigens doet dit weinig af aan hun constatering dat er geen sprake is van directe loondiscriminatie.

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

Martens en Veenman (1994) onderzochten de gegevens over het arbeidsinkomen uit de *SPVA-1991* niet met een multivariate analyse, zoals Niessing en Veenman (1990) deden, maar controleerden bij de loonvergelijking tussen allochtonen en autochtonen achtereenvolgens voor geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en functieniveau. Binnen de onderzochte categorie van personen die tussen 35 en 45 uur per week werken, blijkt het geslacht weinig invloed op het loonverschil te hebben. De andere factoren hebben echter wel degelijk invloed. Zo neemt het loonverschil bij Turkse, Marokkaanse en in mindere mate bij Surinaamse mannen toe naarmate de leeftijd, het functieniveau en het opleidingsniveau hoger zijn. Dit duidt erop dat directe loondiscriminatie op hogere functieniveaus mogelijk wel voorkomt. De eerdere uitspraak over de afwezigheid van directe loondiscriminatie zou hierdoor gespecificeerd moeten worden: geen directe loondiscriminatie op lagere niveaus, wel op hogere niveaus.

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

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

¹⁷ Niet al deze factoren bleken significante invloed uit te oefenen op het loon. Dit gold bijvoorbeeld voor de burgerlijke staat en, behalve bij de autochtonen, voor de aard van het dienstverband.

directe loondiscriminatie. Een bevestiging hiervan vinden we in de evenredigheidsstudie van dezelfde onderzoekers (Dagevos, Martens en Veenman, 1996b).¹⁸

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

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

¹⁸ Soortgelijke analyses zijn niet uitgevoerd op de SPVA-1998.

Uitkeringen als voornaamste inkomensbron

Hoofdconclusie

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

Uitkeringen als inkomensbron

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

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

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

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

We kunnen derhalve stellen dat er in een periode van tien jaar nauwelijks verandering is ontstaan in het relatieve belang van de diverse uitkeringsbronnen voor de allochtone bevolkingsgroepen en de autochtone referentiegroep. Deze conclusie doet echter geen recht aan het eerder geconstateerde sterk toegenomen belang van arbeid als voornaamste inkomensbron, ook voor de allochtone groeperingen. Dit belang kan worden verduidelijkt wanneer voor twee allochtone groepen, bijvoorbeeld de Turken en de Surinamers, en voor de autochtone Nederlanders een rechtstreekse vergelijking wordt gemaakt tussen 1988 en 1998. Zie daartoe de tabel hieronder.

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

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

Bron: SPVA-1988 en SPVA-1998.

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

We concluderen dat in tien jaar tijd de uitkeringsafhankelijkheid bij allochtonen in het algemeen duidelijk is verminderd, maar dat er op dit punt nog achterstand bestaat ten opzichte van de autochtone Nederlanders.¹⁹ Bovendien is het beeld voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen onveranderd ongunstig, in elk geval voor de Turken en de Marokkanen.²⁰

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

¹⁹ Deze gevolgtrekking vloeit tevens voort uit CBS-publicaties in de reeks Allochtonen in Nederland, bijvoorbeeld de edities van 1999, 2000, 2001 en 2002.

²⁰ Een gedetailleerd inzicht in deze problematiek is te vinden in Dominguez Martinez, Groeneveld en Kruisbergen (2002) die zich mede baseren op Snel (2002).

De (relatieve) hoogte van de uitkeringen

Hoofdconclusie

In de periode 1988-1998 zagen allochtonen hun oorspronkelijke voorsprong in inkomenshoogte bij de werkloosheidsuitkeringen veranderen in een geleidelijk groter wordende achterstand. Bij de bijstandsuitkeringen zagen allochtonen de inkomenshoogte ten opzichte van de autochtonen juist iets stijgen (met uitzondering van de Surinamers die erop achteruitgingen). Bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is de inkomenshoogte voor allochtonen in het algemeen iets verbeterd ten opzichte van autochtonen (met uitzondering van de Turken die erop achteruitgingen). Voorzover onze gegevens strekken, is per individu met een eigen inkomen het gemiddelde inkomen van allochtonen, ongeacht de inkomensbron, in de periode 1998-1994 verder achterop geraakt bij dat van de autochtone Nederlanders. Op dit punt ontbreken helaas gegevens over 1998. Allochtonen zijn sterk oververtegenwoordigd in de zojuist genoemde uitkeringstypen. Bij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen geldt dit vooral voor Turken en Marokkanen. Na een correctie voor relevante achtergrondkenmerken kan worden vastgesteld dat hierbij geen sprake is van evenredigheid.

De (relatieve) hoogte van uitkeringen

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

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

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

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

Het gemiddelde netto-maandinkomen van personen met een eigen inkomen, was in 1991 opnieuw het hoogst voor de autochtone Nederlanders (fl 1.921,-). Het verschil met de allochtonen is ten opzichte van 1988 toegenomen. Zij ontvingen gemiddeld bijna fl 350,- tot ruim fl 450,- netto minder per maand.

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

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

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

Evenredigheid en uitkeringen

Dagevos, Martens en Veenman (1996b) hebben in hun evenredigheidsonderzoek op basis van de SPVA-1994 onder meer aandacht besteed aan de uitkeringsafhankelijkheid. Ze constateren in de eerste plaats een ondervertegenwoordiging van allochtonen bij arbeid als voornaamste inkomensbron. Daar staat een oververtegenwoordiging tegenover bij de meeste uitkeringen, uitgezonderd de pensioenen en uitkeringen voor vervroegde uittreding. Het sterkst is de oververtegenwoordiging in de bijstand, gevolgd door de werkloosheidsuitkeringen en (daarna) de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Bij de laatste zijn vooral de Turken en Marokkanen duidelijk meer dan evenredig vertegenwoordigd.²¹

Publieke en politieke discussies over de oververtegenwoordiging van mediterranen in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen hebben aanleiding gegeven tot nader onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Snel, 2002). Daaraan is in de eerste plaats te ontlene dat de Turken en de Marokkanen niet meer dan bijna 3% respectievelijk 1,5% uitmaken van het totale bestand van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (voor de WAO afzonderlijk gaat het om 3,2% respectievelijk 1,8%). Niettemin is er sprake van oververtegenwoordiging. Gelet op hun aandeel in de totale beroepsbevolking, is het aandeel WAO-ers bij de Turken en de Marokkanen anderhalf tot twee keer zo hoog als bij de autochtone Nederlanders. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met verschillen in opleidingsniveau en in leeftijdsopbouw tussen de diverse bevolkingsgroepen. Om evenredigheidsuitspraken te kunnen doen, moet wel voor zulke verschillen worden gecorrigeerd. Dit gebeurt in een regressieanalyse die deel uitmaakt van de studie van het Verwey-Jonker Instituut (Snel, 2002). Daaruit kunnen we afleiden dat er van evenredigheid geen sprake is; ook na correctie voor de zojuist genoemde variabelen blijven vooral Turken en Marokkanen oververtegenwoordigd in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.²² Doordat voor andere typen van uitkeringen soortgelijke analyses ontbreken, kunnen we geen uitspraken doen over de mate van evenredigheid bij bijstands- en werkloosheidsuitkeringen. Voor de laatste kan wel worden verwezen naar de uitspraken in het onderdeel Werk over de oververtegenwoordiging van allochtonen in de werkloosheid.

²¹ Omdat hierbij geen multivariate analyses zijn toegepast, mag strikt genomen niet worden gesproken van onevenredigheid.

²² De verklaring voor zulke oververtegenwoordiging kan ook gezocht worden in gezondheidsverschillen die overigens zelf weer samenhangen met het opleidingsniveau.

Interpretatie

Hoofdconclusie

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

De verklaring van oververtegenwoordiging

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

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

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

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

Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken



Bronnenonderzoek Integratiebeleid

Deelrapport 3 Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van *onderwijs*

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2003

Inhoudsopgave

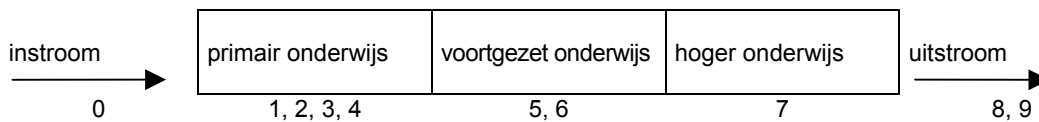
Context	103
Ontwikkeling onderwijspositie allochtonen	107
Realisatie beleidsdoelstellingen	115
Interpretatie	117

Context

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

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

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



- 0 = startniveau in het primair onderwijs (hiervoor zouden latere prestaties en resultaten gecorrigeerd moeten worden)
- 1 = (ontwikkeling) prestatieniveau gedurende het primair onderwijs
- 2 = scores Citotoets en/of schooladvies voor voortgezet onderwijs
- 3 = leeftijdsachterstand bij 12-, 13-, 14- en 15-jarigen
(= percentage jongeren met deze leeftijd in het primair onderwijs)
- 4 = instroomniveau in het voortgezet onderwijs
- 5 = (ontwikkeling) prestatieniveau gedurende het voortgezet onderwijs
- 6 = voortijdige schooluitval en eventuele 'drop out'²³
- 7 = doorstroom- en instroomniveau in het hoger onderwijs
- 8 = vakkenpakketten en eindexamenresultaten bij afronding van het dagonderwijs
- 9 = gerealiseerd eindniveau wanneer geen dagonderwijs meer wordt gevolgd

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

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

²³ Met 'drop out' wordt bedoeld op de categorie jongeren die wel deelnamen aan het voortgezet onderwijs, maar daarvan geen diploma behaalden.

Maatschappelijke omstandigheden

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

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

Structuurverandering van het onderwijs

In het voorafgaande spraken we over onderwijsbeleid en over beleid, gericht op bevordering van de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen. Dit zijn geen synoniemen, hoewel er sprake is van een zekere overlapping. Zo kunnen binnen het onderwijsbeleid besluiten worden genomen, zonder dat de effecten daarvan op de onderwijspositie van allochtone leerlingen veel gewicht in de schaal leggen. De kans hierop is het grootst wanneer het gaat om zogenoemde stelselwijzigingen, die bij uitstek vanuit een algemeen perspectief worden doorgevoerd. Als voorbeeld kan dienen de invoering van de basisvorming die impliceert dat alle leerlingen meer algemeen vormend onderwijs moeten volgen. Voor degenen met minder schoolse vaardigheden, onder wie veel allochtonen, bleek dit een barrière te vormen. Voorts valt te denken aan de schaalvergroting die leidde tot massascholen, waar leerlingen zich minder thuisvoelen. Aangenomen mag worden dat dit des te meer geldt voor allochtone jongeren die hun plek nog moeten vinden. Een volgend voorbeeld betreft het streven naar rendementsverbeteringen in het onderwijs, waardoor het 'stapelen' van opleidingen (door het plaatsen van 'horizontale' schotten) minder goed mogelijk is geworden. Dit verminderde de mogelijkheid om tweedekansonderwijs te volgen, wat juist voor allochtone jongeren nadelig kan zijn (Veld, 2002).

Het gaat hier nu niet om de voorbeelden, maar om de strekking. Deze is – het zij herhaald – dat beleid, gericht op bevordering van de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen niet de eni-

ge factor is die deze prestaties determineert. Ook het algemene onderwijsbeleid oefent er invloed op uit, soms in positieve zin en soms in negatieve. Bij uitspraken over de effectiviteit van het integratiebeleid moet hiermee terdege rekening worden gehouden.

Migratie, concentratie en 'white flight'

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

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

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

Ontwikkeling onderwijspositie allochtonen

Hoofdconclusie

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

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

Onderwijsstudies

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

Intussen is een grote hoeveelheid publicaties beschikbaar die duidelijk maken dat alle zojuist genoemde clusters van factoren betekenis hebben. Dominant is evenwel de SES-factor: het opleidingsniveau van de ouders is in hoge mate bepalend voor de onderwijsprestaties van de kinderen. In dit opzicht verschillen allochtone leerlingen niet van autochtone leerlingen. Wel voegen bij hen migratiefactoren en cultuurverschil iets toe aan de verklaring. Hetzelfde geldt voor schoolkenmerken. Zo constateerden Tesser en Iedema (2001) dat juist scholen met een hoge concentratie van allochtone leerlingen – meer dan 75% – relatief goede resultaten weten te bereiken door een gerichte onderwijsaanpak. Westerbeek (1999) stelde bovendien vast dat verschil in prestaties tussen concentratiescholen toegeschreven kan worden aan de wijze waarop zij hun onderwijs inrichten.

Zulk inzicht in factoren die de achterstand van allochtone leerlingen verklaren, betekent nog niet dat ook inzicht bestaat in de feitelijke ontwikkeling van de onderwijspositie. Daartoe moeten we een beroep doen op meer beschrijvende studies. Anders dan voor de arbeidsmarkt heeft het voor het onderwijs niet veel zin om daarbij ver terug te gaan in de tijd en aldus ontwikkelingen te

volgen. Turbulenties op kortere termijn, zoals deze zich in de werkloosheid kunnen voordoen als gevolg van conjunctuurschommelingen, kent het onderwijs niet. Bovendien is de vraag naar de onderwijspositie van de eerste generatie (de feitelijke migranten) in onze context veel minder interessant dan de vraag in hoeverre een volgende generatie erin slaagt haar positie te verbeteren. Een mogelijkheid om daarover geïnformeerd te worden, biedt de zogenoemde intergenerationale vergelijking: kinderen worden vergeleken met hun ouders. Een andere, en voor ons doel bruikbaarere mogelijkheid is een vergelijking met autochtone leeftijdgenoten, liefst met metingen op opeenvolgende momenten zodat een uitspraak kan worden gedaan over de ontwikkeling van de relatieve onderwijspositie van allochtone jongeren.

Martens en Veenman (1996) gebruikten gegevens uit 1994 voor een intergenerationale vergelijking. Voor alle door hen onderzochte bevolkingsgroepen (de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen) geldt dat het percentage kinderen met een hoger gerealiseerd opleidingsniveau dan de ouders, groter is dan het percentage kinderen met een lager niveau dan dat van de ouders. Het impliceert dat er per saldo sprake is van opwaartse sociale mobiliteit. Dit is niet verrassend, gegeven het feit dat veel eerste-generatie ouders (vooral uit de mediterrane groeperingen) in hun land van herkomst veel minder opleidingsmogelijkheden hadden dan hun kinderen in Nederland hebben. Nochtans blijkt binnen elke onderzochte groepering een meerderheid van de kinderen niet hoger opgeleid dan de eigen ouders.²⁴ Bij de Surinamers en Antillianen/Arubanen is een vrij groot deel zelfs lager opgeleid. In dit opzicht is de mate waarin via het onderwijs opwaartse sociale mobiliteit voorkomt, teleurstellend.

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

T&E-publicaties

Binnen het monitoringsysteem 'Toegankelijkheid en Evenredigheid' (T&E) verscheen in 1988 een publicatie over de onderwijspositie van allochtonen (Roelandt en Veenman, 1988). Daarbij is gebruikgemaakt van de SPVA-1988, met informatie over de legaal in Nederland verblijvende Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen en een autochtone vergelijkingscategorie. Op grond van deze informatie wordt geconstateerd dat allochtonen die in Nederland een opleiding hebben gevolgd en het onderwijssysteem intussen hebben verlaten, een grote achterstand vertonen ten opzichte van de autochtone Nederlanders. Vooral de Turken en de Marokkanen blijven ver achter. Uit een daarop volgende multivariate analyse leiden de onderzoekers af dat het opleidingsniveau van de ouders sterk bepalend is voor deze achterstand, maar dat ook andere factoren (zoals school- en leerkrachtkenmerken) van invloed zijn. Een zelfde conclusie trekken Roelandt en Martens in de bundel 'Ver van huis' (1990), waarin opnieuw gebruik wordt gemaakt van de SPVA-1988. Hoewel de analyse gericht is op het scholingsniveau binnen het voortgezet onderwijs, en dus niet op het gerealiseerde eindniveau, bespreken we haar kort. Interessant is namelijk dat wordt vastgesteld dat de achterstand van allochtone leerlingen niet verdwijnt wanneer gecorrigeerd wordt voor het sociale herkomstmilieu. Dat allochtone jongeren een ongunstiger onderwijspositie hebben dan autochtone jongeren uit een zelfde sociaal milieu, schrijven de onderzoekers hoofdzakelijk toe aan migratiefactoren, in het bijzonder aan de eerder genoemde zij-instroom. Voor tweede-generatie jongeren, die in Nederland zijn geboren en vanaf het begin van de schoolloopbaan deelnemen aan het Nederlandse onderwijs, is het perspectief dus gunstiger.

²⁴ Dit is te verklaren uit het hoge percentage kinderen met een opleiding op hetzelfde niveau als dat van de ouders.

De SPVA-editie uit 1991 is door Kloprogge e.a. gebruikt voor een bijdrage aan de bundel 'Onzeker bestaan' (1994). Omdat in deze periode steeds vaker wordt beweerd dat de opleidingsproblemen van allochtone jongeren niet anders zijn dan die van autochtone jongeren uit een zelfde herkomstmilieu²⁵, stellen de onderzoekers de vraag aan de orde in hoeverre het herkomstmilieu verklarend is voor de onderwijsachterstand van allochtone jongeren. Ze richten zich hierbij op het bereikte scholingsniveau en het gerealiseerde eindniveau van jongeren tussen 12 en 19 jaar. Om zeker te zijn van hun zaak, gebruiken de onderzoekers uiteenlopende analysetechnieken (o.a. tabellenanalyse en matching). Hun conclusie is niet anders dan bij eerder T&E-onderzoek: de sociale herkomst van leerlingen draagt in belangrijke mate bij tot de verklaring, maar is zeker niet allesbepalend. Migratiefactoren en schoolkenmerken hebben nog steeds invloed. Dit impliceert logischerwijze dat er nog geen sprake is van evenredigheid.

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

Martens en Veenman analyseren deze achterstand met behulp van de SPVA-1994 in een bijdrage aan de bundel 'Keren de kansen?' (1996). Omdat de tweede generatie nog relatief jong is en velen zich dus nog in het onderwijs bevinden, richten de onderzoekers zich niet uitsluitend op het gerealiseerde eindniveau maar op de combinatie hiervan met het in het voortgezet onderwijs bereikte scholingsniveau. De analyses betreffen personen tussen 12 en 25 jaar en worden uitgevoerd met behulp van logistische regressie en matching. De uitkomst is dat de combinatie van sociaal herkomstmilieu, leeftijd, geslacht en kamerruimte een deel van de achterstand verklaart, maar dat de onverklaarde rest nog altijd groot is. Hiervoor kan zij-instroom niet verantwoordelijk worden geacht, omdat – zoals gezegd – de analyses zich toespitsen op de tweede generatie. Op grond van kwalitatief onderzoek in Rotterdam en Amsterdam (Veenman, 1996a,b) wijzen de onderzoekers op het mogelijke belang van cultuurfactoren, zoals de opvoedingsopvattingen en –praktijken en de onderwijsambities en –oriëntaties, alsook op tekortschietende kennis van het Nederlandse onderwijssysteem. Wat de verklaring ook is, de analysesresultaten maken duidelijk dat er in 1994 ook bij de tweede generatie nog geen sprake is van evenredigheid.

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

²⁵ Een sprekend voorbeeld hiervan is het invloedrijke rapport Ceders in de tuin (1992) van de commissie-Van Kemenade die expliciet stelt dat de achterstand van allochtone leerlingen door dezelfde factoren wordt teweeggebracht die werkzaam zijn bij autochtone leerlingen (p. 41).

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

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

Bron: SPVA-1998

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

SCP-studies: Rapportage minderheden

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

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

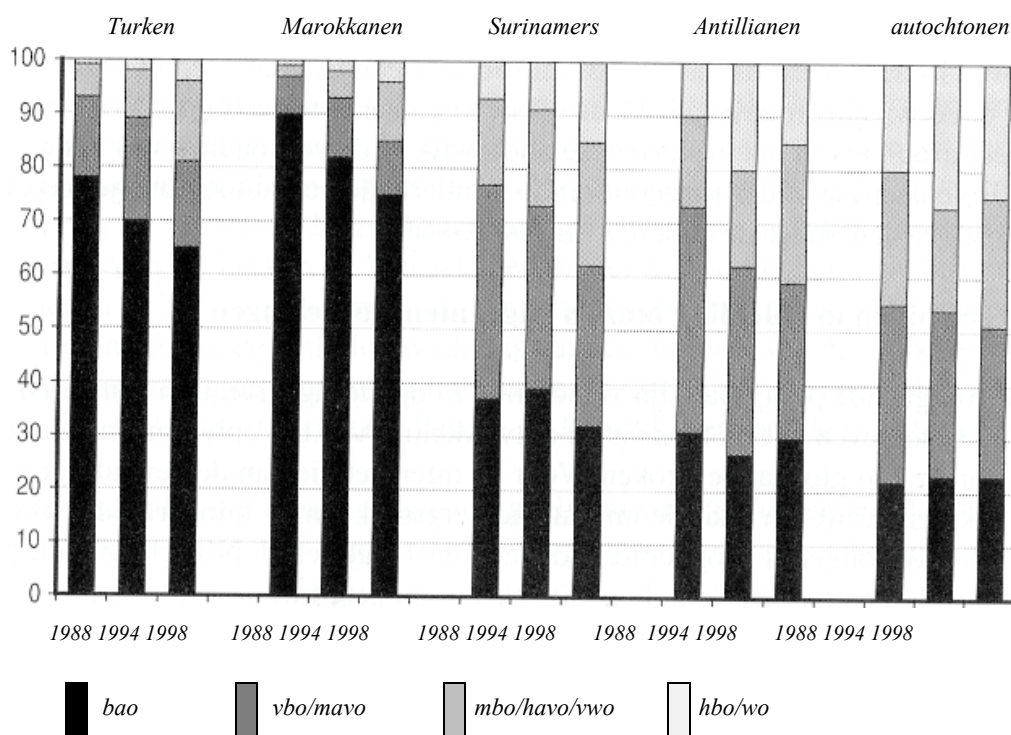
In de *rapportage van 1996* is opnieuw uitvoerig aandacht besteed aan het gerealiseerde opleidingsniveau, nu op grond van data uit de SPVA-1994. Om ontwikkelingen in de tijd te kunnen waarnemen, is deze keer een vergelijking gemaakt met de SPVA-1988. In het algemeen blijkt er sprake te zijn van een enigszins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

De *rapportage uit 1997* richt zich geheel op de arbeidskansen van allochtone jongeren. Dit betreft overwegend de leeftijdsklasse van 15-24-jarigen. Bij hen hebben de Turken en Marokkanen de grootste onderwijsachterstand. In 1994 had meer dan de helft geen diploma van het voortgezet onderwijs behaald. Van de gediplomeerde Turkse en Marokkaanse jongeren had het merendeel een diploma op vbo/mavo-niveau, de eerste trede van het voortgezet onderwijs. Het opleidingsprofiel van de autochtone jongeren wordt door het SCP omschreven als "vrijwel het spiegelbeeld van dat van de Turkse en Marokkaanse 15-24-jarigen". Hierbij wordt wel aangetekend dat de tweede-generatie jongeren het in het onderwijs veel beter doen dan de eerste-

generatie jongeren, ook al blijft achterstand bestaan ten opzichte van autochtone leeftijdsgenoten. Het grootst is deze achterstand bij de Marokkaanse tweede generatie, van welke bijna de helft zonder diploma het voortgezet onderwijs verliet. Deze uitkomsten worden bevestigd door het VOCL'89, een zogenoemd cohortonderzoek. In dit geval gaat het om jongeren die in 1989 hun schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs startten en sedertdien zo goed mogelijk zijn gevolgd bij hun gang door het onderwijs en hun intrede in de arbeidsmarkt. Van de Marokkaanse jongeren in dit cohort bezit bijna 40% bij de aanvang van het schooljaar 1995/96 geen enkel diploma. Ze spannen hiermee de kroon. Van alle leerlingen die in 1989 met het voortgezet onderwijs begonnen, had iets meer dan 80% wel een diploma behaald. Het SCP analyseert vervolgens de kans op ongediplomeerd schoolverlaten, maar gebruikt daarbij niet de variabele sociale herkomst. De overigens interessante analyseresultaten zijn daardoor niet bruikbaar voor de door ons beoogde evenredigheidstoets en zullen daarom hier niet worden besproken.

In de *rapportage uit 1999* wordt opnieuw geconstateerd dat het opleidingsniveau van allochtonen in de loop van de tijd is gestegen, maar dat er nog altijd sprake is van achterstand ten opzichte van de autochtone Nederlanders (zie onderstaande figuur).²⁶ Het SCP nuanceert deze achterstand echter door erop te wijzen dat de opleidingsverschillen tussen en binnen de allochtone bevolkingsgroepen groot zijn. Zulke verschillen worden toegeschreven aan de migratiegeneratie, aan de leeftijd en (vooral) aan het land waar de opleiding is gevolgd. Uit een regressieanalyse op basis van de SPVA-1998 blijkt dat deze kenmerken meer dan een derde van de opleidingsverschillen binnen de onderzochte groepen verklaren. Dat het land waar de opleiding is gevolgd een centrale betekenis heeft, geeft opnieuw aanleiding tot optimisme. Van de nakomelingen van de feitelijke migranten, dat wil zeggen: de tweede en volgende generaties, mag immers een gunstiger onderwijspositie worden verwacht dan van de eerste generatie. Vanwege de invloed van het opleidingsniveau van de ouders, zal het echter tijd kosten alvorens de onderwijsachterstand is verdwenen. Dit blijkt, ook volgens het SCP, vooral uit het hoge aandeel allochtone jongeren dat zonder diploma het onderwijs verlaat.

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



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

²⁶ Een uitzondering moet worden gemaakt voor de Antillianen/Arubanen, wat rechtstreeks voortvloeit uit het bijzondere karakter van de recente instroom van jongeren uit deze bevolkingsgroep (zie ook paragraaf 1).

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

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

CBS-studies: Allochtonen in Nederland

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

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

Andere allochtone bevolkingsgroepen

Mede vanwege hun omvang en hun langduriger verblijf in Nederland is in de statistieken het meest bekend over de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen. Om deze reden heeft de tekst tot nu toe uitsluitend betrekking op hen. Toch is er over de andere allochtone bevolkingsgroepen wel iets bekend. We noemen thans de hoofdpunten. Voor de Molukkers in ons land is vastgesteld dat zij bij een vergelijking van de tweede met de eerste generatie een duidelijke verbetering van het opleidingsniveau te zien gaven (Veenman en Martens, 1991), maar dat deze opgaande lijn vooralsnog niet is doorgetrokken door de derde generatie (Veenman, 2001). Een voorbehoud hierbij is dat deze derde generatie nog jong is en voor het grootste deel bestaat uit kinderen van de 'oudere' tweede generatie (ook wel aangeduid als de tussengeneratie). Zo beschouwd, is er een zekere verbetering te verwachten voor de eindresultaten van de gehele derde generatie. Niettemin zijn de eerste uitkomsten teleurstellend en een signaal wanneer het gaat om de derde generatie van de andere allochtone bevolkingsgroepen,

in elk geval de Turken en de Marokkanen. Bij hen zien we immers een aantal van de verschijnselen die ook gelden voor de Molukkers: (zeer) lage opleidingsniveaus in (het oudere deel van) de tweede generatie en hoge ruimtelijke concentratie die het contact met autochtonen gedurende de schoolloopbaan bemoeilijkt. Bovendien moet worden bedacht dat de speciale aandacht voor allochtone leerlingen in de eerder besproken gewichtenregeling, niet meer van toepassing is op de derde generatie.

De analyses in het onderzoek onder Molukkers beperken zich tot de groepsinterne verschillen in opleidingsniveau. Naast leeftijd en in mindere mate geslacht, blijken daarop van invloed: het opleidingsniveau van de ouders en tevens het al dan niet etnisch-gemengd zijn van de relatie van de ouders. Kinderen uit een etnisch-gemengde relatie realiseren uiteindelijk een hoger opleidingsniveau, ook in vergelijking met volledig-Molukse ouderparen met hetzelfde opleidingsniveau. Omdat de sociale herkomst geen volledige verklaring oplevert, geldt ook voor de derde generatie uit de Molukse bevolkingsgroep dat evenredigheid nog niet is gerealiseerd.

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

Realisatie beleidsdoelstellingen

Hoofdconclusie

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

Langetermijn hoofddoelstelling

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

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

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

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

Omdat voor de zojuist beschreven analyse gebruik is gemaakt van de SPVA-1994, mag strikt genomen niet worden geconcludeerd dat ook nu nog onevenredigheid bestaat. Gegevens over 2002 ontbreken echter.²⁷ Wel zagen we dat analyses op basis van de SPVA-1998 tot dezelfde slotsom leidden. Dit is niet verrassend: onderwijsontwikkelingen vergen tijd, en plotselinge schommelingen zijn niet te verwachten. Zo beschouwd, is het veilig om ook voor het huidige moment te veronderstellen dat er geen sprake is van een evenredige onderwijspositie voor allochtonen. Hierbij moet echter een voorbehoud worden gemaakt. Zoals we zagen bij de bespreking van de SCP-rapportages, verschijnen er sedert het begin van de jaren negentig studies waaruit afgeleid zou kunnen worden dat de onderwijsachterstand van allochtonen wel geheel of grotendeels verklaarbaar is uit sociale herkomst (bijvoorbeeld Driessen en Van der Werf, 1992; Van 't Hof en Dronkers, 1993; Hustinx, 1998; Van Ours, Veenman en Verhoeven, 2002). Deze publicaties gaven regelmatig aanleiding tot kritisch commentaar op de wijze van analyseren (bijvoorbeeld Veenman, 1993; Tesser, 1993; Latuheru en Hessels, 1996 en Martens en Veenman, 1998).²⁸ Ons standpunt mag worden afgeleid uit het feit dat we bij de bespreking van het onderzoek hebben vastgehouden aan ISEO- en SCP-publicaties. Bovendien kan worden verwezen naar Martens en Veenman (1998) die analyseren hoe en waarom verschillende analysetechnieken de uitkomsten bepalen en welke keuze het meest gerechtvaardigd is. Wij houden daarom vast aan de conclusie dat in het onderwijs nog geen evenredigheid is gerealiseerd.

²⁷ Het veldwerk voor de SPVA-2002 loopt nog op het moment van schrijven van deze tekst.

²⁸ We zouden hieraan kunnen toevoegen dat de Amerikaanse Nobelprijswinnaar Economie, James Heckman, na lezing van een Engelstalige versie van de studie van Van Ours, Veenman en Verhoeven oordeelde dat de "opzienbarende uitkomst een artefact van de gebruikte analysetechniek is".

Interpretatie

Hoofdconclusie

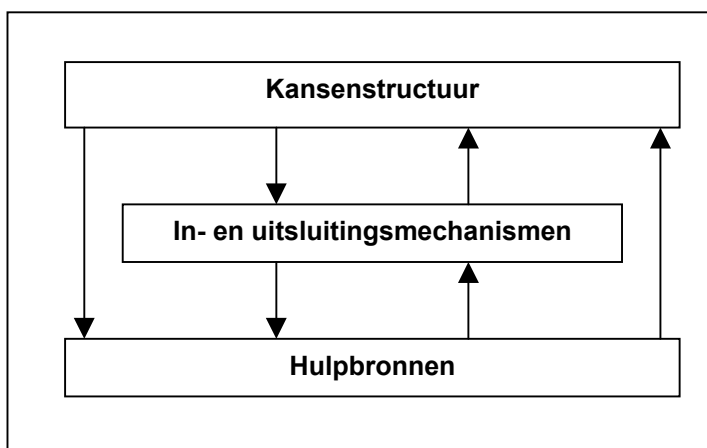
Evenredigheid in schoolprestaties en opleidingsresultaten is nog niet geëffectueerd. Dit ligt enerzijds aan de weerbarstigheid van de materie (snelle resultaten zijn niet te verwachten), anderzijds aan het gebrek aan invloed van het beleid op essentiële oorzakelijke factoren. Zo is vooral invloed uitgeoefend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

De verklaring van onevenredigheid

In het voorafgaande passeerden diverse factoren de revue die bijdragen aan de verklaring van onevenredigheid in het onderwijs. Allereerst zagen we het grote belang van migratiefactoren. Vooral zij-instroom, kenmerkend voor de zogenoemde tussengeneratie, en een minder goede beheersing van de Nederlandse taal spelen hierbij een rol. Het belang van dit type factoren is afgenomen nu de tweede generatie sterk in omvang is gegroeid. Dit weerspiegelt zich in de schoolprestaties en het gerealiseerde eindniveau. Toch is er nog geen sprake van evenredigheid. We noemen daarom andere verklaringsfactoren, zoals de maatschappelijke omstandigheden. Een ongunstig arbeidsmarktperspectief, mogelijk gepaard gaande met arbeidsmarktdiscriminatie, heeft een negatieve invloed op de onderwijsprestaties van allochtone jongeren. Voorts heeft ruimtelijke concentratie (indirecte) invloed; via de bevolkingssamenstelling op wijkniveau bepaalt zij de samenstelling van de leerlingpopulatie op scholen. Weinig contact met autochtone leerlingen binnen de concentratiescholen kan – zoals eerder verwoord – negatieve effecten hebben op de leerprestaties van allochtone leerlingen (Westerbeek, 1999).

Wat de zojuist genoemde factoren met elkaar gemeen hebben, is dat het voor het onderwijs contextfactoren zijn die niet of nauwelijks beïnvloed(baar) zijn door het integratiebeleid. Willen we dichterbij de kern blijven, dan kunnen we gebruik maken van hetzelfde model dat toegepast is bij de analyse van de werkloosheid. Dit model wordt hier nogmaals weergegeven. Voor de toelichting wordt verwezen naar het onderdeel Werk.

Figuur: Model ter verklaring van maatschappelijke achterstand



De concrete invulling van het model wijkt uiteraard af van de toepassing in het onderdeel Werk. Zo heeft de *kansenstructuur* hier geen betrekking op de arbeidsmarkt, maar op het onderwijsstelsel. Het gaat dan om het aantal en het type scholen, het aantal leerlingplaatsen en de verdeling daarvan over het land en binnen de gemeenten, over de wijken. Uiteraard is ook de kwaliteit van het onderwijs van belang. Hierbij valt te denken aan de kenmerken van het onder-

wijsstelsel zelf (zoals de niveau- en richtingenopbouw, naast de basisvorming, het tweedekans-onderwijs, etc.), zowel als aan de concrete school- en leerkrachtkenmerken.

Bij de *in- en uitsluitingsmechanismen* gaat het om alle bewuste en onbewuste/onbedoelde selecties binnen het onderwijs die er – in dit geval – toe leiden dat allochtone leerlingen minder kansen krijgen dan autochtone leerlingen. Het kan hierbij gaan om institutionele kenmerken, voor welke we verwijzen naar de onbedoelde en onvoorziene (negatieve) gevolgen van de invoering van de basisvorming. Maar ook selectiepraktijken van scholen bij de toelating van leerlingen kunnen van betekenis zijn, naast bijvoorbeeld leerkrachtverwachtingen die ongunstig uitwerken voor allochtone leerlingen of ‘overadvisering’ die allochtone leerlingen lange tijd op een te hoog startniveau in het voortgezet onderwijs deed belanden, met alle ongunstige gevolgen vandien.

De *hulpbronnen* tenslotte verwijzen naar bijvoorbeeld het sociaal kapitaal waarover allochtone jongeren beschikken (hun netwerken en datgene wat ze daaraan ontlenen voor hun schoolloopbaan), het cultureel kapitaal (het geheel van opvattingen en ambities, strevingen dat van invloed is op de leerprestaties) en het ‘informatiekapitaal’ (de concrete kennis van allochtone jongeren en hun ouders over het beroepenspectrum, de beroepsmogelijkheden en de opleidingsmogelijkheden). Voorts kunnen de sociaal-economische kenmerken van het herkomstgezin en het niveau van het Nederlands tot de relevante hulpbronnen worden gerekend.

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

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

Tenslotte weten we uit talrijke studies, voor een deel aangehaald in dit hoofdstuk, dat ook de hulpbronnen van allochtone leerlingen een negatieve invloed hebben op hun onderwijskansen. Zij-instroom, taalproblemen, kennistekorten, weinig begeleiding, etc. zijn medeverklarend voor hun achterstand (Veenman, 1996a,b). Dit betekent dat het achterstandsbeleid ook daarop gericht moet zijn. De beide andere clusters van factoren mogen echter niet uit het oog verloren worden.

De bestrijding van onevenredigheid

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

Zoals eerder besproken, hebben algemene stelselwijzigingen in het onderwijs zich veelal buiten het integratiebeleid om voorgedaan. Het vraagstuk van de onderwijsachterstand van allochtonen legde te weinig gewicht in de schaal. Mede door de vergaande decentralisering van het onderwijs kon evenmin voldoende invloed worden uitgeoefend op de school- en leerkrachtkenmerken. Leerlingselectie en bijvoorbeeld ook de langdurig bestaande en negatieve ‘overadvisering’ konden daardoor nauwelijks worden beïnvloed. Evenmin is het beleid er voldoende in geslaagd om van de concentratiescholen een ‘pedagogische voorhoede’ te maken, ondanks lokale successen met specifieke onderwijsprogramma’s en projecten. Blijkbaar is onvoldoende beseft, of onvoldoende gebruik gemaakt van het besef, dat juist concentratiescholen het moge-

lijk maken onderwijsvernieuwingen door te voeren die maximaal het belang dienen van allochtone leerlingen. Een voorbeeld kan als illustratie dienen. De aanvangsachterstand van allochtone leerlingen blijkt van eminent belang voor hun latere opleidingskansen. Naast taalproblemen is de disconnectie tussen het ouderlijk milieu en de school als oorzaak van de aanvangsachterstand geduid. Het beleid reageerde hierop door zich aanvankelijk vooral te richten op opvoedingsondersteuning en gezinsgerichte stimuleringsprojecten. De andere kant van de toonbank, het onderwijs, bleef daardoor lange tijd buiten schot. Niet op papier, wel in de praktijk.

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

Het lijkt al met al niet onjuist om te stellen dat veel van het integratiebeleid, gericht op de verbetering van het opleidingsniveau van allochtone kinderen, vooral georiënteerd was op hun hulpbronnen. De gewichtenregeling zou hier (ook) genoemd mogen worden, naast bijvoorbeeld de internationale schakelklassen, de opvoedingsondersteuning, de programma's voor gezinsgerichte stimulering, de ontwikkeling van speciale NT2-programma's, het OETC en de latere opvolger OALT.

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



Bronnenonderzoek Integratiebeleid

Deelrapport 4 Resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein van *wonen, sport en recreëren*

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2003

Inhoudsopgave

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

De context: wonen en integratie	127
Het algemene woonbeleid, de structuur van de woningmarkt en de rol van de overheid	129
Positie van het integratiebeleid in het algemene woonbeleid	135
Ontwikkeling huisvestingspositie allochtonen	141
Realisatie beleidsdoelstellingen	145

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

Context	155
Resultaten	157
Beschouwing	161
Motieven om te sporten en de kansenstructuur	163

Deel A: Wonen

Resultaten van het integratiebeleid

De context: wonen en integratie

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

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

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

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

Welk soortelijk gewicht aan huisvesting als integratiefactor wordt toegekend kan dus sterk uiteenlopen. De geschiedenis van het woonbeleid gericht op allochtonen wijst dat ook uit. Feitelijk is de vraag of wonen moet worden beschouwd als een zelfstandig (groot) goed of als een aangrijpingspunt voor andere sociale doeleinden, nog veel ouder. Ten aanzien van de woonpositie en de vestigingsplek van autochtone arbeidersbevolking hebben zich gedurende de 20e eeuw al soortgelijke discussies ontsponnen. Die debatten speelden zich vooral af op het lokale niveau.

Met name architecten en sociologen hebben – al dan niet in opdracht van gemeenten of corporaties – geregeld hun gedachten laten gaan over de vraag hoe woonomgevingen (lees: wijken) kunnen functioneren als optimale integratiekanalen voor de arbeidersbevolking. De vooroorlogse tuindorpen en een aantal naoorlogse wijken die zijn opgezet als '*balanced communities*', zijn illustraties van de gedachtegang dat de bevolkingssamenstelling van een gebied van belang is voor de maatschappelijke positie en integratie (Veldboer en Kleinhans, 2001). Deze gedachte van 'sociale architectuur' – dat de fysieke inrichting het sociale gedrag kan sturen – is door de jaren heen op aanzienlijke (wetenschappelijke) kritiek gestuit. Al in 1955 schrijft de dan jonge

socioloog Van Doorn dat door de toenemende sociale mobiliteit en sociale heterogeniteit “een min of meer totale organisatie van het wijkleven bij voorbaat illusoir is.” Ondanks dergelijke kanttekeningen is het nadenken over de ideale wijk en de ideale bevolkingmix een belangrijk onderwerp van discussie gebleven.

De discussie over de (bevolkings)compositie van wijken is de laatste decennia ook geregeld betrokken op allochtonen. Aanvankelijk vaak buiten de landelijke overheid om, maar soms (na aandringen van andere partijen) ook met een meer prominente rol voor het Rijk. In hoofdzaak concentreert de landelijke overheid zich echter op het ‘primaire’ wonen. Dat komt ook naar voren als we de ontwikkeling van het algemene woonbeleid en van de verdeling van verantwoordelijkheden beschouwen.

Het algemene woonbeleid, de structuur van de woningmarkt en de rol van de overheid

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

Territoriale en functionele decentralisatie

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

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

Toenemende rijksbemoedienis

Deze taakverdeling tussen de verschillende woonactoren blijft ook na de Tweede Wereldoorlog in grote lijnen van kracht. Maar de rijksoverheid neemt vanaf die periode wel veel meer initiatief. Krachtig optreden blijkt gewenst vanwege het enorme woningtekort. Door verwoesting is het aanbod sterk afgenomen, terwijl de vraag juist flink toeneemt. De woningnood ('volksvijand nr. 1') leidt tot impulsen voor grootschalige bouwprogramma's om voldoende woonruimte te realiseren. Daarnaast komen er interventies zoals de Woonruimtetwet van 1947, die gemeenten via een urgentie- en vergunningenstelsel invloed geeft op de verdeling van woonruimte, en de Huurwet van 1950, die de huurbescherming en de huurprijzen regelt. De toelating van en het toezicht op woningcorporaties, de controle op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de woonruimteverdeling en vooral het subsidiëren van woningbouw via subsidies aan bouwers en exploitanten (corporaties) worden opgenomen in het takenpakket van een nieuw gevormd ministerie, dat naar verloop van tijd de naam VROM gaat dragen. Hoewel het instrumentarium voor toezicht wordt uitgebreid, blijft de woningverdeling in hoofdzaak de taak van gemeenten en corporaties (Jansen, 2000). Regelingen waarbij het Rijk direct woningen kan toewijzen, worden wel op kleine schaal ingevoerd (rijksvoorkeurswoningen).

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

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

Herverdeling van bevoegdheden

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

Omdat de toegenomen welvaart er toe leidt dat meer mensen de kosten van goed wonen zelf kunnen dragen, wordt het eigen woningbezit sterk gestimuleerd en worden veel huren op een kostendekkend niveau gebracht. Wonen op eigen kracht wordt een belangrijk nieuw credo, waarbij de overheid haar taak bijstelt tot het zorgdragen voor kwalitatief goede huisvesting voor de aandachtsgroep van minder draagkrachtigen. De individuele huursubsidie blijft daarbij overeind als kerninstrument. Om ook in de sociale sector meer mensen op eigen kracht te laten wonen staat het aanpakken van 'dure en goedkope scheefheid' hoog op de agenda. Al snel wordt dit tegengaan van 'mislocaties' van subsidies (hogere inkomens die profiteren van een goedkope sociale woning, lagere inkomens die te duur huren) na protesten van gemeenten van minder prioriteit voorzien uit angst voor afname van de inkomensdifferentiatie in de steden en toename van (inkomens)concentratie. De stelling wordt betrokken dat de aanwezigheid van financieel draagkrachtige bewoners in goedkope wijken de vitaliteit van de gebieden ten goede komt (Vermeijden, 1997).

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

herontwikkeling van vervallen industriegebieden tot luxe woonmilieus wordt geprobeerd hogere inkomensgroepen te binden aan de steden.

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

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

Al deze veranderingen op het gebied van sturing zijn welbewust door VROM geëntameerd. Meer marktwerking, verplaatsing van bevoegdheden, deregulering en een grotere autonomie voor corporaties, passen nadrukkelijk in de sturingsfilosofie waarbij met name aan het maatschappelijk middenveld meer verantwoordelijkheden worden toebedeeld.

De taakverdeling bij stedelijke vernieuwing

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

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

De differentiatie van de woningvoorraad dient door de inzet van een scala aan instrumenten gestalte te krijgen. Via sloop, nieuwbouw, samenvoeging, ingrijpende renovatie of *upgrading*, aftopping of optopping van flats, verkoop van sociale huurwoningen en splitsing kan in dergelijke wijken de woningvoorraad worden geherstructureerd. Door menging van prijs- en kwaliteitsklassen moeten alternatieven aangeboden worden aan huishoudens met een bovenmodaal inkomen die anders mogelijk de wijk en de stad zouden (moeten) verlaten. Beoogd wordt dus zowel een versterking van de vitaliteit van steden als van (flat)wijken door een verbreding van

de (sociaal-economische) bevolkingssamenstelling. Bij de eerste herijking, de nota Wonen (2000) wordt de kwantitatieve omvang van deze stedelijke vernieuwing flink opgeschroefd (tot in tien jaar tijd de sloop van 300.000 huurwoningen, samenvoeging van 80.000 huurwoningen, verkoop van 700.000 betere huurwoningen). Een dergelijk tempo blijkt echter al snel te hoog gegrepen.

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

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

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

Politieke beschouwingen over het algemene beleid

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

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

Een tweede punt van discussie is dat het woonbeleid veelal de neiging heeft zich primair op technische, bestuurlijk-organisatorische en sociaal-economische kwesties te richten (tot de jaren tachtig is het opschroeven van het bouwvolume de leidraad, daarna trekken vooral het

bestuurlijk arrangement en de woningmarktpositie van minder draagkrachtigen veel aandacht). Sociaal-ruimtelijk beleid wordt veel minder als initiële taak opgevat. Bij de meer sociaal-ruimtelijke dimensies van wonen (zoals het onderwerp van de bevolkingssamenstelling van steden en wijken) stelt VROM zich reactief op, terwijl vooral gemeenten voortdurend met dit onderwerp worstelen. Pas als er ongewenste effecten optreden bij algemeen beleid (groeikernen die leiden tot een leegloop van de steden, scheefheidbestrijding die kan leiden tot concentratievorming en minder stedelijke 'vitaliteit') komen sociaal-ruimtelijke onderwerpen hoger op de agenda.

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

Positie van het integratiebeleid in het algemene woonbeleid

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

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

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

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

Voor de buitenlandse werknemers die door de Nederlandse industrie zijn aangetrokken, wordt in deze periode geen opvang op de woningmarkt georganiseerd. Het ministerie van VRO(M) acht zich ook niet verantwoordelijk voor die opvang. Het wordt overgelaten aan de werkgevers en de gemeenten. De aanwezigheid van gastarbeiders wordt daarbij op rijksniveau vooral gezien als een welzijnsvraagstuk. De maatschappelijke begeleiding vanuit CRM wordt door VRO(M) geflankeerd door het stimuleren van inspecties van de (brand)veiligheid en de woonomstandigheden in pensions, maar verder toont het ministerie zich terughoudend. Een actief huisvestingsbeleid voor gezinnen van buitenlandse werknemers ontbreekt. Terwijl de gezinshereniging en gezinsvorming eind jaren zeventig steeds duidelijkere vormen aannemen, houdt het ministerie vast aan het beeld van de individuele tijdelijke arbeidsmigrant die gehuisvest is op een pensionkamer. De huisvesting van buitenlandse gezinnen is in deze periode beleidsmatig een stiefkind gebleven (Penninx, 1979: p. 140). De inzet van rijksvoorkeurswoningen om de nood bij deze groep te lenigen is overigens wel eenmaal in 1979 in de ministerraad aan de orde gekomen. Maar ambtenaren adviseren het niet te doen. Tegenover de "eigen woningbehoevenden" zou het niet te verkopen zijn (archiefonderzoek Jansen, 2000: p.162).

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

Gemeentelijke zorgen

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

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

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

Jaren tachtig: een algemeen welkom in het woonachterstandenbeleid

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

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

Zelfs waar sprake is van tamelijk specifieke (woonachterstand)problemen, beziet het ministerie de minderheden meestal niet apart. Omdat de sociale woningmarkt eind jaren zeventig voor hen grotendeels op slot zit, kopen nogal wat minderheden, met name Turken en Marokkanen, een huis, om toch hun gezinnen te kunnen laten overkomen. Het gaat vaak om zogeheten

'noodkoop' van kwalitatief slechte woningen die tegen een hoge prijs zijn gekocht van speculanten. Als de huizenmarkt instort en de werkloosheid toeneemt, komen veel kopers in betalingsproblemen (Bolt, 2001: p. 164). Hoewel door het ministerie in 1985 na kamervragen wordt onderkend dat de aanleiding om te kopen specifiek is, wordt tegelijkertijd gesteld dat ook autochtone kopers worden getroffen door inkomensverlies. Die groep wordt evenmin gecompenseerd, en dus kan er voor de etnische noodkopers geen uitzondering worden gemaakt.

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

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

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

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

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

Jaren negentig: probleemwijken differentiëren

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

Al met al ziet men weinig aanleiding om het beleid zoals dat is ingezet in de jaren tachtig te wijzigen (VROM, 1993). De vooruitgang van allochtonen op de woningmarkt gaat weliswaar langzamer en met meer kleine stappen dan beoogd, maar dat wordt gezien als welhaast onvermijdelijk. Van beleid, gericht op een groep die in de eerste periode is verdubbeld en ook nog verder zal groeien, kan eenvoudigweg niet alles worden verwacht, zo meent het ministerie. En passant wordt gesteld dat het algemene minderhedenbeleid gekenmerkt wordt door een “zeke-re mate van ongeduld en de pretentie dat de integratie van de minderheden in een veel kortere periode gerealiseerd zou moeten kunnen worden dan elders mogelijk is gebleken” (VROM, 1993: p. 45).

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

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

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

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

sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen. Dat zal de stabiliteit van de *wijken* vergroten en kan een positief effect op het imago hebben” (VROM, 1997).

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

In de Rapportage Integratiebeleid (2002) volgt echter een opmerkelijke ommezwaai. Expliciet wordt gesproken over een streven naar een minder sterke concentratie van sociaal-economisch zwakkere *allochtonen* in de wijkbevolking. “Omdat het veroorzaken van overlast en of het plegen van criminaliteit onder kansarme allochtone groeperingen in achterstandswijken oververtegenwoordigd is en de integratie vooral in deze wijken moeizaam verloopt, heeft het beleid dat gericht is op het bevorderen van spreiding vooral betrekking op de allochtone groeperingen in deze wijken” (TK, 2002-2003, 28162, nr. 3, p. 3).

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

Ontwikkeling huisvestingspositie allochtonen

Jaren zeventig: noodsprongen

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

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

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

Door deze relatieve geslotenheid van de sociale woningmarkt en door hun gemiddeld geringe inkomen zijn met name veel Turken en Marokkanen aangewezen op woningen in de minst gunstige delen van de woningvoorraad. Ze komen terecht in huizen die vaak onder de door VROM gehanteerde kwaliteitsstandaard blijven (Jansen, 2000). Deze woningen zijn veelal gelegen in de verpauperde vooroorlogse wijken van de grote steden. Daar nemen Turken en Marokkanen de plaatsen in van autochtone bewoners die zijn vertrokken naar groeikernen. De relatie met de resterende autochtone bevolking is soms gespannen. Angst voor 'overname van de buurt' speelt een rol. Bij de autochtonen leidt de kennismaking met vreemde burens niet tot afname van de vooroordelen, maar vaak tot versterking van concurrentiegevoelens (Bovenkerk e.a., 1985).

Jaren tachtig: het verkleinen van de achterstand

De jaren tachtig laten een verdubbeling zien van de omvang van de minderhedenpopulatie (van ca. 450.000 tot ca. 900.000 personen). Deze stijging komt hoofdzakelijk op het conto van de gezinshereniging en van gezinsuitbreiding. Tegen het eind van de jaren tachtig hebben veel minderheden – ondanks een niet altijd evenredige toegang – de overstap gemaakt naar de sociale huursector. De afhankelijkheid van de steun van de overheid en corporaties is daarmee gegroeid.

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

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

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

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

Turken en Marokkanen zijn eind jaren tachtig steeds sterker aangewezen geraakt op het woningbezit van gemeenten en corporaties. Ze bezetten daarbij met name het oude, minder gewilde deel van het sociale woningbezit in de vooroorlogse gebieden. Veel noodkopers zijn verhuisd naar deze huurwoningen en zodoende daalt het percentage eigen woningbezit. Een belangrijke manifestatie van achterstand is dat beide groepen in de jaren tachtig krapper behuist blijven dan andere minderheden en de overige bevolking. Omdat de huishoudensgrootte niet afneemt en men niet altijd een passende woning kan vinden, daalt de gemiddelde kamerbezetting nauwelijks.

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

De stadsvernieuwing zet dus in sommige steden een (niet altijd zelfverkozen) overgang naar naoorlogse woningen in gang. In hoeverre hier sprake is van impliciet spreidingsbeleid is moeilijk vast te stellen, al zijn er in deze periode gemeenten bekend bij VROM die – met het oog op het vergroten van de kansen van financiering van een (deconcentrerende) stadsvernieuwing –

in deze gebieden eerst een bewust etnisch concentratiebeleid voeren (archiefonderzoek Jansen, 2000: 173).

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

Jaren negentig: de waarneming van concentraties

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

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

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

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

De stedelijke woonvoorraad (vooral huurwoningen), maar ook het geringere inkomen, werken door in het type woning van migranten (Amse en Faessen, 2000: p. 61). De Nederlandse woningmarkt bestaat in 2000 bijvoorbeeld voor meer dan de helft uit koopwoningen. Onder niet-westerse huishoudens is het percentage eigenaar-bewoners evenwel 20%. Dat percentage stijgt wel, maar blijft duidelijk achter bij autochtonen (54%). Tegenover een kwart van de Surinamers en Antillianen met een koopwoning, staan bovendien slechts 3% Marokkanen.

Dan het soort woning. Terwijl flats een derde van alle woningtypen vormen, woont meer dan de helft van de huishoudens van niet-westerse herkomst in een flat. Van de Marokkanen zelfs 70%. Het gaat daarbij vooral om oudere flatwoningen zonder lift. Het aandeel eengezinswoningen ligt onder allochtonen op 41% en kruipt maar langzaam omhoog. De tweede generatie allochtone huishoudens (met 6% van het totaal nog zeer bescheiden van omvang) lijkt het op het eerste gezicht wat woonvorm en woningtype betreft minder goed te doen dan de totale groep. Dit heeft vooral te maken met de starterspositie op de woningmarkt. Gecorrigeerd voor verschillen in leeftijdsopbouw blijkt de tweede generatie niettemin juist beter te zijn gehuisvest dan de eerste generatie.

In het algemeen geldt dat de woonomstandigheden van migranten niet overeenkomen met de woonwensen. Allochtonen blijken vaker ontevreden te zijn over hun woning en over de woonomgeving (stank, lawaai, vervuiling) dan autochtone Nederlanders. Een zeer hoog aantal allochtonen (50% tegenover 21% bij autochtonen) heeft dan ook verhuishwensen (VROM, 2000:90). Met name bij de tweede generatie lijken de wensen op die van Nederlanders. Specifieke culturele wensen over de indeling, architectuur en de woonomgeving zijn wel latent (en dan vooral bij ouderen) aanwezig, maar spelen pas een rol als aan de 'Nederlandse' basisbehoeften is voldaan (The Smart Agent Company, 2001: p. 1). Vooralsnog komt men nauwelijks aan dergelijke wensen op het vlak van multicultureel bouwen toe.

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

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

Realisatie beleidsdoelstellingen

Woonachterstand

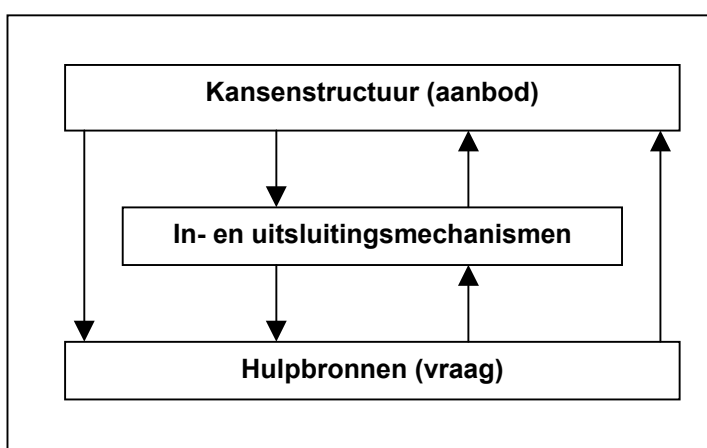
De woonsituatie van migranten is sinds hun entree in Nederland sterk verbeterd. Schrijnende situaties zoals huisvesting in brandgevaarlijke pensions of zeer krappe, povere zelfstandige huisvesting in verpauperde buurten, zijn geschiedenis geworden. Vergeleken met dertig jaar geleden is er duidelijk een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

Vestigingspatroon

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

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

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



Hulpbronnen

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

Kansenstructuur

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

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

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

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

Gemeenten en vooral corporaties hebben zich niet altijd gemakkelijk gevoegd naar dit rijksbeleid. Zo krijgen de verschillende groepen minderheden bij de trek naar de grote steden aanvankelijk – vaak uit angst voor onvrede bij andere huurders – maar gelimiteerd toegang tot (bepaalde delen van) het corporatiebezit. Dit leidt bij Surinamers tot het uitwijken naar leegstaande dure en vrij verkrijgbare woningen met name in de Amsterdamse Bijlmermeer. Bij Turken en Marokkanen veroorzaakt het allerlei noodspongen naar huisvesting in verpauperde buurten om

toch zelfstandige (gezins)woonruimte te kunnen bemachtigen. Omdat minderheden maar mondjesmaat toegang tot de sociale woningvoorraad krijgen en vaak langer moeten wachten op een woning dan autochtone woningzoekenden in een vergelijkbare positie, blijven veel buurten lange tijd voor hen op slot. Een heimelijk sturende opstelling van woningcorporaties ligt daar soms aan ten grondslag.

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

VROM waarschuwt wel veelvuldig, maar treedt niet handelend op. De angst om zich in te laten met situaties die minderheden kunnen bevoordelen (zie ook de argumentatie om niet over te gaan tot openstellen van de rijksvoorkeurswoningen voor buitenlandse werknemers in de jaren zeventig), leidt ertoe dat men geen corrigerende (categoriale) actie onderneemt. Men blijft hameren op het bevorderen van een evenredige slaagkans bij de distributie van woningen. Het 'kleurenblinde' aanbodmodel wordt dan ook omarmd. Terugkijkend, op basis van dit bronnenonderzoek, moeten we constateren dat de introductie van dit model uiteindelijk inderdaad in sterke mate de mogelijkheid tot selectieve inplaatsing beperkt.

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

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

Preferenties

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

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

Mede door de preferenties van de 'gevestigde' bevolking heeft zich in de afgelopen dertig jaar vaak een repeterend patroon afgespeeld in wijken waar allochtonen huisvesting vinden. Door een optelsom van moeilijk te interpreteren individuele afwegingen – waarbij in ieder geval de gewenste wooncarrière (vaak: een grotere woning elders met tuin, SCP 2001) wordt afgewogen tegen push-factoren in de eigen buurt (veranderende bevolkingssamenstelling, statusverlies, onveiligheid, gebrek aan noodzakelijk geachte voorzieningen) – verlaten autochtonen deze gebieden. Dit zet een proces van verder toenemende selectieve migratie in gang (meer autochtonen verlaten de wijk, meer allochtonen nemen hun plaatsen in). Deze witte trek versterkt zo de tendentie naar etnische concentratie.

Omgaan met concentraties

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

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

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

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

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

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

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

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

Interpretatie

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

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

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

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

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

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

Buurteffecten

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

In lijn hiermee vindt Uunk (2000) slechts een zwakke samenhang tussen het aandeel allochtonen in een wijk en hun sociaal-economische positie. Voor zover die samenhang er is, is deze niet toe- maar afgenomen in de afgelopen periode. Alhoewel de risico's van wijkstigmatisering en negatieve voorbeeldwerking niet te snel mogen worden uitgesloten, lijken woonkenmerken dus nauwelijks van invloed op kansarmoede. Uit Nederlands onderzoek naar de schoolloopbanen van jongeren komt evenmin een duidelijke negatieve invloed van achterstandsbuurt naar

voren. Hoogstens kan worden gesteld dat in een buurt met veel problemen er wellicht minder uitdaging is om tot individuele verbetering te komen dan in zeer goeie buurten (Gramberg, 2000).

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

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

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

Deel B: Sport en recreëren

Resultaten van het integratiebeleid

Context

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

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

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

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

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

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

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

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

Resultaten

Sportdeelname

Om het effect van sportactiviteiten te meten, is het van belang om eerst vast te stellen hoe groot de participatie van allochtonen in sport is.

Een overzicht van de onderzoeken over de deelname van allochtonen in de sport in de afgelopen decennia maakt duidelijk dat er veel kwalitatieve informatie is verzameld over vooral de grootste groepen allochtonen. Kwantitatieve gegevens over allochtonen als geheel en vooral over 'kleinere' allochtone groepen zijn echter schaars.

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

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

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

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

1. "Allochtonen zijn veel minder vaak dan autochtonen lid van sportverenigingen, met name van Nederlandse verenigingen. Er is echter een groep die relatief vaak lid is van een sportvereniging, bijna net zo vaak als Nederlanders, dat zijn Surinaamse jongens en jonge mannen.
2. Allochtone volwassen mannen, met name Turken en Marokkanen, doen minder vaak aan sport dan autochtone volwassen mannen. Bovendien doen ze aan minder takken van sport.
3. Allochtone meisjes én allochtone vrouwen doen veel minder vaak aan sport dan autochtone leeftijdsgenoten, én ze doen minder vaak aan sport dan allochtone jongens en mannen. Bovendien doen de meeste alleen aan 'bewegingsrecreatie', voor zover ze aan sport doen en dat komt weinig voor" (Hooft, 1987, p.12).
4. Zij constateert verder dat naast sekse ook leeftijd een opvallend sterke invloed heeft op de mate waarin allochtonen deelnemen aan sportactiviteiten. Bij veel sporten vallen de deelnameverschillen tussen allochtonen en autochtonen wél weg of worden ze aanzienlijk minder als het opleidingsniveau hetzelfde is.

In veel grote (landelijke) sportonderzoeken in de afgelopen drie decennia werd geen onderscheid gemaakt naar etniciteit. In de jaren 1978, 1984 en 1990 heeft ITS drie landelijke onderzoeken uitgevoerd naar de sportdeelname van de Nederlandse bevolking. Deze onderzoeken bieden een cijfermatig beeld van de ontwikkelingen in de sportdeelname voor autochtonen

maar niet (specifiek) voor allochtonen. Ook in een speciale CBS-uitgave over de sportbeoefening in het jaar 1991 worden geen uitspraken gedaan over de deelname van allochtonen aan sport.

Dat is anders in de SPVA (Survey Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen). In 1991 werd voor het eerst gevraagd naar het lidmaatschap van sport- of gezelligheidsverenigingen onder de legaal in Nederland woonachtige Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen (hoofden van huishoudens) in veertien gemeenten. Als referentiegroep werd een steekproef onder autochtone hoofden van huishoudens getrokken met een vergelijkbare sociaal-economische positie. De gegevens laten aanzienlijke verschillen zien tussen de onderzochte groepen onderling voor wat betreft sporten in georganiseerd verband. Het bleek dat de deelname aan verenigingen het minst voorkomt onder Turken en Marokkanen en het hoogst is onder de autochtone bevolking. Bij gelijke leeftijdsklasse bleef de deelname van allochtonen aan verenigingen aanzienlijk lager dan die van autochtonen. Antillianen vormen hier overigens een uitzondering op (Rap, 1998).

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

Bij *recreatie* gaat het niet zozeer om meer of minder – wel om anders. Schmeink (1998) richt zich op de verschillen in de recreatiebeleving onder autochtonen en de vier grootste groepen allochtonen. Hij constateert onder andere dat allochtonen (vooral die uit de eerste generatie) veel meer belang blijken te hechten aan de recreatieve functies van de openbare ruimte in hun naaste omgeving dan recreatie ver van hun woonomgeving. Allochtone gezinnen gaan regelmatig naar de nabijgelegen parken en recreatiegebieden om samen met gezin, familie en vrienden te picknicken, barbecuen, voetballen of volleyballen.

Net als Hooft (1987) constateert Schmeink het effect van sociaal-economische factoren op recreatief gedrag. Hij merkt op dat het recreatief gedrag van jonge Turkse en Marokkaanse jongens op dat van de Nederlandse jongens van dezelfde sociaal-economische klasse lijkt. Deze gelijkennis gaat echter niet op voor Turkse en Marokkaanse meisjes enerzijds en autochtone Nederlandse meisjes anderzijds. Hij schrijft de verschillen in het recreatief gedrag tussen beide groepen toe aan zes factoren:

- de invloed van Islam;
- rolpatronen voor mannen en vrouwen;
- de wij-cultuur van allochtonen die meer gericht is op groepsgebeuren;
- verschillen in gewoonten: geen onderscheid tussen vrije tijd en dagelijks leven bij migranten;
- ongunstige financiële positie van veel allochtonen;
- de woonsituatie: grotere gezinnen in veelal kleinere woningen (Schmeink, 1998).

We komen op deze verklaringen verderop terug.

Integratie

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

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

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

Beleid en effectiviteit

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

In de jaren tachtig stonden de versterking van de positie van minderheden in de samenleving en het verbeteren van contacten tussen diverse groeperingen centraal. Deze visie betekende de afbouw van de categoriale welzijnsvoorzieningen waaronder die voor sport. In de Ontwerppnota Minderheden 1981-1983 was zowel "het verminderen van de sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen" als "het scheppen van voorwaarden voor emancipatie in en deelname aan de samenleving van minderheidsgroepen" het doel van het beleid. Sport kreeg in het realiseren van deze doelstellingen slechts een bescheiden plaats toegewezen.

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

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

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

Hoe hoog ook de ambities van lokale, provinciale en nationale overheden, er wordt uiteindelijk weinig onderzoek naar de effectiviteit van het sportbeleid gedaan: "In de beleidsanalyse is geconstateerd dat evaluatie van het gemeentelijk sportstimuleringsbeleid onvoldoende plaatsvindt. Zoals (...) al duidelijk naar voren is gekomen, doen gemeenten niet of nauwelijks onderzoek naar de sportdeelname van allochtonen. Het weinige onderzoek dat er de afgelopen tien jaar naar is verricht, is ver beneden de maat als het gaat om validiteit, betrouwbaarheid en beleidsmatige relevantie. Hierdoor is een gefundeerde uitspraak over effecten van sportstimuleringsmaatregelen op de deelname van allochtonen bij voorbaat niet mogelijk. Ook landelijk en provinciaal wordt er weinig aandacht aan evaluatie en deelnameonderzoek besteed. In de jaren tachtig en negentig verschenen met enige regelmaat beleidsnota's over sportstimulering. Deze bevatten de uitgangspunten van beleid en bijbehorende sportstimuleringsprogramma's. Meestal blijft het ook bij deze intenties, doelstellingen en organisatiemethoden. De schaarse evaluatierapporten die betrekking hebben op sportstimulering voor allochtonen blinken niet uit in helderheid" (Lagendijk en van der Gugten, 1995).

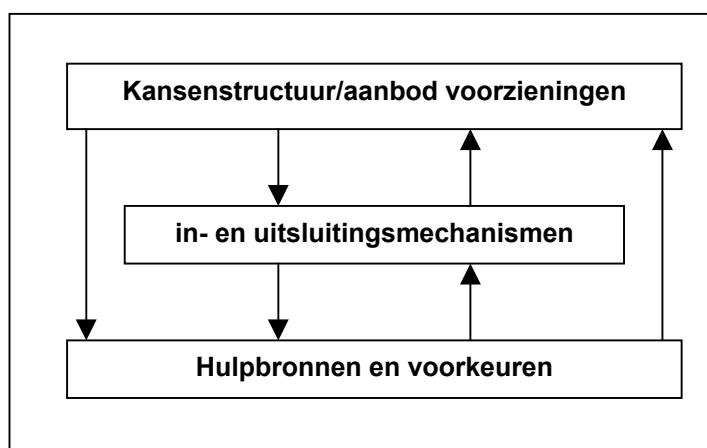
Het SCP is al even kritisch: "Het sportbeleid is de afgelopen jaren danig geïntensiveerd. Er verschenen diverse nota's en er kwam meer geld beschikbaar. Over het gevoerde beleid laat zich echter niet gemakkelijk een oordeel vellen, enerzijds omdat het rijksbeleid vooral ondersteunend is voor het beleid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

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

Beschouwing

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

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



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

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

Hulpbronnen

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

Toch voldoen deze culturele verklaringen niet geheel. De verschillen in (sport)participatie moeten voor een flink deel door structurele factoren worden verklaard. Uit het reeds aangehaalde onderzoek van Brassé (1985) blijkt dat er zowel een directe relatie tussen inkomen en (sport)participatie bestaat als een indirecte relatie. Van directe invloed zijn bijvoorbeeld de kosten van deelname. Een recreatief festival is eenmalig en soms gratis, terwijl een lidmaatschap van een sportclub een voortdurende kostenpost is: voor veel mensen met een laag inkomen zijn deze kosten te hoog en deze financiële barrière beperkt hun deelname aan georganiseerde sportactiviteiten. Allochtonen behoren vaker tot die lagere sociaal-economische strata en dit beïnvloedt (...) de geringe mate waarin zij in sport participeren.

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

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

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

Motieven om te sporten en de kansenstructuur

Sporters vertonen een grote variatie in hun motieven om aan sport te gaan doen (zie ook Elling en De Knop 1999, 103-117). Bij autochtone Nederlanders zijn 'de gezelligheid' en de ontmoeting met mensen van buiten de eigen vriendenkring belangrijke redenen om aan sport te gaan doen. Een andere reden is dat men zich tijdens sport individueel kan onderscheiden van anderen. Een minder belangrijke dimensie is de motivatie een individuele sportinspanning te leveren in een omgeving met mensen van de 'eigen groep'. Een op het eerste gezicht vergelijkbaar motivatiepatroon doet zich voor bij Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse sporters. Ook hier is de 'externe groepsmotivatie' – de ontmoeting met mensen buiten de eigen vriendenkring – een belangrijk motief om aan sport te doen. Anderzijds geldt voor Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse sporters sterker dan voor autochtonen dat zij bij een individuele sport omgeven willen zijn met mensen die ook weer niet teveel anders zijn dan zichzelf. Bij Turkse sporters domineert het motief dat men sport kan beoefenen binnen een vertrouwde omgeving met mensen van de eigen groep. Een tweede belangrijke motivatie om te sporten ligt in de ontmoeting van (nieuwe) mensen, maar wel met het doel door de sport ergens bij te horen. Beide duiden op een 'identiteitsbevorderende' motivatie. Een derde motivatie van Turkse sporters kan worden gekarakteriseerd als het zoeken van gezelligheid binnen de eigen groep. Bij Marokkaanse sporters zien we evenzeer een identiteitsversterkende motivatie terug, zij het dat deze identiteit niet zo sterk collectief gericht is als bij de Turkse sporters.

Uit een nadere analyse van de sociale motieven blijkt dat zelfs wanneer er een en ander zou veranderen in bijvoorbeeld het (wervings)beleid en de cultuur van witte of gemengde sportverenigingen, in de plek en de fysieke en financiële toegankelijkheid van accommodaties, in het aantrekken van allochtoon kader en het bestrijden van de discriminatie in de sport, dat er bij etnische groepen nog steeds een onafhankelijke behoefte bestaat om onder elkaar te sporten. Anders gezegd: er kan wellicht van alles verbeteren aan de toegankelijkheid van algemene verenigingen, maar dat zal uiteindelijk weinig aan de separate sportbeoefening veranderen. Voor zover er sprake is van separate sportbeoefening is het een bewuste keuze, geen gedwongen marginalisering of uitsluiting. (Krouwel en Boonstra, 2001)

Eigen aan vrije tijd is het optrekken met min of meer gelijkgezinden, constateert ook Jókövi (2001). 'Gelijk' hoeft hierbij niet altijd te staan voor exact identiek, maar een vergelijkbare etnisch-culturele achtergrond, eenzelfde sekse en min of meer dezelfde leeftijd lijken tamelijk harde variabelen te zijn die vriendschapsbanden structureren. Harde variabelen, die bovendien onderling verbonden zijn. Zo blijkt cultuur zich o.a. uit te drukken in (de mate van) seksesegregatie.

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

behalve als het gaat om het afstand houden van groepen overlast veroorzakende jongeren. (Keune et al., 2002)

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

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

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

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

In de woorden van Elling: "Legitimatatie van sportstimulering zou daarom (...) vooral gebaseerd moeten zijn op het streven naar individuele en groepsgebonden keuze- en handelingsvrijheden en het wegnemen van structurele en culturele belemmeringen en minder vanuit maatschappelijk gewenste en abstracte processen zoals sociale integratie. Je kunt de wereld niet verbeteren door middel van sport, wanneer de sportwereld zelf nog volop in beweging is" (2002: p.246).

Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken



Bronnenstudie Integratiebeleid

Deelrapport 5

**Conclusies: samenhang, consistentie
en succes van het integratiebeleid**

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2003

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	169
Hoofdstuk 2 De context van het integratiebeleid	173
Hoofdstuk 3 Kenmerken van het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar	175
Hoofdstuk 4 De sociaal-economische en sociaal-culturele positie van migranten	181
Hoofdstuk 5 Sturing door de rijksoverheid	185
Hoofdstuk 6 Samenhang en consistentie	191
Hoofdstuk 7 Het relatieve succes van het integratiebeleid	193
Hoofdstuk 8 Twee conclusies voor beleidsontwikkeling	197

Hoofdstuk 1 Inleiding

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

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

De motie bevat drie elementen:

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

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

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

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

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

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

Het overgrote deel van de onderzochte beleidsinspanningen in de afgelopen dertig jaar voldeed niet aan deze systematiek (zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer over het integratiebeleid). Het veelvuldig ontbreken van een logische lijn tussen doelstellingen, instrumenten, indicatoren van resultaten en referentiegegevens maakt dat alleen daarom al, zeker voor de eerste twintig jaar van het beleid, de vraag naar de effectiviteit moeilijk en zeker niet precies kan worden beantwoord.

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

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

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

Uit de opdrachtformulering voor het bronnenonderzoek van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid valt op te maken dat de Commissie veronderstelt dat een gebrek aan samenhang en consistentie in het integratiebeleid mogelijk een belangrijke oorzaak is voor het minder geslaagd zijn van dit beleid. In het onderhavige deelonderzoek 5 wordt de onderzoeksgroep geacht tot een oordeel te komen over deze samenhang en consistentie van het integratiebeleid. We zullen hieraan dan ook aandacht besteden. Met één kanttekening vooraf: wisselingen in beleid en veranderingen in standpunten van politieke partijen zijn vaak reacties op nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. Als zodanig kunnen deze wisselingen en veranderingen ook getuigen van 'lerend vermogen' van de overheid c.q. de politiek.

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

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

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

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

Hoofdstuk 2 De context van het integratiebeleid

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

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

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

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

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

lens van bedreiging en veronachtzaming van (delen van de) autochtone bevolking zijn veel minder onderwerp van gesprek geweest in het parlement.

De opinie binnen (delen van) de samenleving dat het integratiebeleid gefaald heeft omdat 'de integratie van minderheden' überhaupt geen politiek issue is geweest en dus onvoldoende *aandacht* heeft gekregen, strookt desondanks niet met de feiten. Blijkbaar bestaat in de samenleving onvoldoende zicht op de geschiedenis van het (debat over het) integratiebeleid in Nederland. Dit bronnenonderzoek kan de onjuiste beeldvorming op dit punt mogelijk corrigeren. Overigens is de beeldvorming niet alleen in de buitenwereld onjuist en/of onvolledig. Ook in de politiek, zo blijkt uit de geanalyseerde nota's en discussies, is soms sprake van een gebrekkige kennis van het verleden. Enerzijds onderstreept deze constatering de noodzaak van het uitgevoerde bronnenonderzoek; anderzijds roept zij de vraag op hoe 'het geheugen van de politiek' functioneert, met name op terreinen die zich mogen verheugen in grote politieke belangstelling. We kunnen hier slechts, op basis van de verzamelde kennis over de geschiedenis van het integratiebeleid, constateren dat de stereotypering van elkaanders posities in het politieke en maatschappelijke debat niet altijd recht doet aan de grote veranderingen in standpuntbepaling van alle politieke partijen.

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 3 Kenmerken van het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar

Van categoriaal beleid, via minderhedenbeleid naar integratiebeleid

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

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

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

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

De jaren negentig luidden een nieuwe beleidsperiode in onder de titel van *integratiebeleid*, met name geïnspireerd door de hardnekkige opleidingsachterstand van allochtonen ten opzichte van autochtone Nederlanders, in combinatie met een stijgende vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt en een dalende vraag naar lager opgeleiden, en dus een relatief sterke toename van werkloosheid onder allochtonen. *Het integratiebeleid richtte zich met name op het verhogen van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.*

Waar het integratiebeleid in de jaren negentig op de sociaal-economische dimensie een naadloze voortzetting van het minderhedenbeleid betekende, was er op de sociaal-culturele dimensie sprake van een duidelijke breuklijn tussen het integratiebeleid en het minderhedenbeleid. *Het beleid werd minder groepsgericht en meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeerden.*

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

Algemeen en specifiek beleid

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

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

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

Binnen het arbeids- en inkomensbeleid is sprake van enkele aparte en gerichte maatregelen, zoals de Wet BEEA en de wet Samen, en een paar werkgelegenheidsplannen gericht op migranten. Het streven naar een evenredige deelname aan het arbeidsproces maakt dat de overheid extra aandacht vraagt voor alle groepen die een zeer hoge werkloosheid kennen, waaronder migranten. Een politiek van 'positieve actie' – waarbij migranten bij gelijke dan wel voldoende geschiktheid worden aangenomen – is echter zwaar omstreden en blijft dan ook een marginaal verschijnsel. Een dergelijke vorm van positieve discriminatie versterkt de gevoelens van achterstelling bij delen van de autochtone bevolking die ook met achterstanden kampen, zo stellen verschillende politieke partijen.

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

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

(specifiek) beleid te komen volgens de opeenvolgende kabinetten, o.a. door de wet, zeer beperkt zijn.

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

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

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

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

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

In plaats van in het debat te sterk te focussen op enkele specifieke maatregelen of op sociaal-culturele kwesties van 'identiteit', is de vraag veeleer of het algemene achterstandsbeleid wel voldoende effectief is geweest en of het algemene beleid wel voldoende rekening heeft gehou-

den met specifieke groepen. Deze laatste vraag kan en moet zeker ook worden gesteld met betrekking tot autochtonen die in een maatschappelijk zwakkere positie verkeren. De instroom van migranten in hun wijken, buurtscholen en arbeidsorganisaties bracht vele door hen ongewenste veranderingen met zich mee waarvoor in het politieke debat lange tijd weinig expliciete aandacht was (mede uit angst dat partijen als de CD daarvan zouden profiteren).

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

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

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

Zelforganisaties

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

De jaren zeventig en tachtig hebben de opkomst van tal van zelforganisaties laten zien, waarvan de doelen uiteenliepen van identiteits- en religieuze beleving tot voorlichting en belangenbehartiging.

Na de overgang van minderhedenbeleid naar integratiebeleid worden deze organisaties van beleidswege steeds exclusiever op hun instrumentele functie voor integratie benaderd: het ging niet meer om het 'behoud van hun eigen identiteit', maar om hun mogelijke brugfunctie naar de samenleving.

Rond de jaren negentig, en culminerend in het midden van die jaren, ontstaat een groeiende twijfel over de integrerende functie van de zelforganisaties, met name van organisaties op islamitische grondslag. Steeds meer wordt benadrukt dat een deel ervan integratie belemmert en een risico oplevert voor de onderlinge cohesie tussen allochtonen en autochtonen. Het CDA en de kleinere linkse partijen zijn lange tijd de belangrijkste voorstanders van ondersteuning van zelforganisaties, terwijl met name de VVD zich hier steeds meer tegen verzet. In het Scheffer-debat is het evenwel het CDA dat sterk op culturele kwesties ingaat en de grote afstand van groepen migranten tot de Nederlandse samenleving signaleert. Deze partij neemt daarbij expliciet afstand van haar verleden van steun aan zelforganisaties. Vanwege het afnemende draagvlak in de politiek hoeft het niet te verbazen dat de bezuinigingen, naast de welzijnsorganisaties, in toenemende mate, ook in de lokale politiek, zelforganisaties treffen.

Paradoxaal genoeg wordt de maatschappelijke en politieke rol van allochtone organisaties de laatste jaren echter eerder groter dan kleiner. Enerzijds is sprake van afnemende acceptatie van immigratie en met religie geassocieerde cultuurverschillen bij delen van de autochtone bevolking, anderzijds moet er steeds vaker met vertegenwoordigers van minderheden worden overlegd om de spanningen binnen de perken te houden. "De boel bij elkaar houden" noopt tot een 'poldermodel' op het gebied van integratie, waarbij de overheid van allochtonen vergt dat zij uit hun midden aanspreekbare en aansprekende vertegenwoordigers aanwijzen. Dus, ook al blijven de dilemma's rondom de zelforganisaties bestaan en vrezende politieke partijen anti-integrerende tendensen, tegelijkertijd is het 'allochtone middenveld' voor het beleid een niet meer weg te denken realiteit.

Relatie minderheden-meerderheid

Aan het begin van de jaren tachtig, bij de ontwikkeling van het minderhedenbeleid, werd de vraag gesteld of sprake zal zijn van acceptatie van een permanent verblijf van met name buitenlandse werknemers, die een toenemende aanspraak zullen doen op de algemene voorzieningen. De relatie minderheden-meerderheid en het vraagstuk van sociale cohesie stond dus ruim twintig jaar geleden (al) op de agenda. De bewoordingen waren evenwel nog tamelijk neutraal. Gewezen werd op het belang van maatschappelijke inpassing van de minderheden en het voorkomen van hun cultureel isolement. Nadruk werd gelegd op wederzijds respect en het tegengaan van discriminatie – waar met name de kleinlinkse partijen op hamerden. Een pijler van het beleid vormde het intercultureel onderwijs, dat werd opgenomen in het reguliere onderwijsbeleid. Vanaf het midden van de jaren tachtig nam het maatschappelijke draagvlak voor categoriaal (welzijns)beleid voor minderheden evenwel af, hetgeen mede de aanzet lijkt te hebben gevormd om dit beleid grotendeels af te bouwen. In plaats van steun voor zelforganisaties (collectieve emancipatie), ging het beleid steeds meer aandringen op integratie door middel van activering en zelfverantwoordelijkheid van het individu.

In de vroege jaren negentig werd de toon waarop over allochtonen gesproken buiten het parlement scherper. Daarbinnen was hiervan minder sprake. In de beleidsnota's werd zorg geuit over de consequenties van de toenemende spanningen voor de sociale cohesie in de samenleving. Aanvankelijk werd daarbij vooral gedacht in termen van voortzetting van het achterstandsbeleid en het bestrijden van discriminatie en vooroordeel. Toen echter vanuit de maatschappij steeds openlijker kritiek kwam op gedrag en normen van allochtonen en op het voor hen gehanteerde 'voorkeursbeleid', deed zich tenslotte vanaf de late jaren negentig een wisseling van perspectief voor. Waar de nadruk voorheen lag op het tegengaan van discriminatie en vooroordeel van de kant van autochtonen, werden er door de politiek sindsdien meer vragen geplaatst bij waarden en normen van migranten. Er werd en wordt van beleidswege ook openlijk(er) begrip getoond voor de, vooral in de gemengde stadswijken, gegroeide onvrede.

Vanuit delen van de autochtone bevolking kwam steeds sterker naar voren dat men zich te lang veronachtzaamd had gevoeld. Naast problemen rondom achterstand en probleemcumulatie in de oude wijken, bleken ook culturele kwesties de gemoederen sterk bezig te houden. Voormalig minister Van Boxtel gaf tijdens een van zijn laatste Kamerdebatten aan dat een fundamentele discussie over deze kwesties, zowel binnen het parlement als met betrokkenen daarbuiten, te lang uit de weg is gegaan.

Op grond van onze bronnenstudie kunnen we constateren dat dit beeld van 'heikle kwesties' uit de weg gaan, niet voor de gehele periode geldt en ook niet in alle opzichten. Er laten zich verschillende perioden onderscheiden waarin er meer of minder aandacht was voor 'culturele kwesties'. Bovendien is, vanaf het begin van het integratiebeleid, door de overheid, hierin gesteund door alle politieke partijen, met regelmaat aangegeven dat culturele verscheidenheid haar grenzen vindt binnen de Nederlandse rechtsorde. Van cultuurrelativisme is in het beleid geen sprake geweest. Tegelijkertijd moeten we constateren dat deze positiebepaling onvoldoende houvast heeft geboden om antwoord te geven op de dilemma's die zich rondom culturele verschillen voordoen. Alle partijen meenden tot voor kort dat sociaal-economische ongelijkheid een groter probleem was dan cultureel verschil, ook al omdat cultureel verschil niet als belangrijke belemmering werd gezien voor integratie. De laatste tijd zijn mogelijke cultureel-religieuze verschillen echter een heftig strijdpunt buiten en binnen de Kamer.

Doelgroepen en doelgebieden

Vanaf de jaren tachtig vielen zowel rijksgenoten als buitenlandse werknemers onder het minderhedenbeleid. In de jaren negentig, die in het teken kwamen te staan van integratiebeleid, ontstond geleidelijk oog voor de toenemende diversiteit binnen groepen naar sociaal-economische positie en participatie in de maatschappij. Het (achterstands)beleid ging zich meer richten op risicogroepen onder minderheden. Vooral jongeren kregen steeds meer aandacht. Hoewel 'achterstandsgebieden' al vanaf medio jaren tachtig in beeld kwamen, verschoof vooral vanaf medio jaren negentig het accent van doelgroepen naar doelgebieden. Het beleid concen-

treerde zich steeds meer op concentratiewijken in de (middel)grote steden, waar zich een cumulatieve van problemen voordoet.

Deze territorialisering van beleid werd enerzijds gevoed door de gedachte dat het letterlijk 'in de buurt komen' van burgers met de grootste problemen, ook zou leiden tot de meest effectieve aanpak. Anderzijds bestond er een verband met het niet, of in ieder geval veel minder, willen voeren van specifiek (doelgroepen)beleid. In het nieuwe beleid werden territoria aangepakt, ongeacht of de achterstanden zich bij allochtone of autochtone bewoners voordeden.

De vraag of de plek waar de problemen zich manifesteren ook de plek is waar oplossingen voor deze problemen kunnen worden gevonden, heeft het beleid de afgelopen dertig jaar sterk beziggehouden. Lange tijd werd ruimtelijke segregatie weliswaar betreurd, maar deze werd niet beschouwd als een zelfstandige factor ter verklaring van de achterstandssituatie van migranten. Het was daar wel een illustratie van.

Recentelijk heeft de ruimtelijke segregatie veel meer aandacht gekregen, ook al omdat het mislukken van de integratie door sommige politieke partijen direct werd gerelateerd aan (het toenemen van) segregatie. Ook het kabinet-Balkenende I leek deze opvatting te delen: het wonen in bepaalde buurten was zowel bewijs als verklaring voor de gebrekkige integratie. Andere partijen zijn minder overtuigd dat segregatie een verklaring is voor gebrekkige integratie, hoezeer alle partijen de segregatie ook betreuren. Deze discussie is van belang aangezien de visie op de oorzaken van onvoldoende integratie vanzelfsprekend consequenties heeft voor de aanpak. Moet het accent vooral worden gelegd op het onderwijs en de arbeidsparticipatie of (ook) op het (gespreid) wonen? Tot voor kort werd in het beleid het zwaarste accent gelegd op het belang van evenredige arbeids- en onderwijsdeelname; deze werden beschouwd als de sleutel tot emancipatie en integratie van migranten. Bij de blik op de toekomst komen we op deze kwestie terug.

Hoofdstuk 4 De sociaal-economische en sociaal-culturele positie van migranten

Sociaal-economische positie

Het beleid kent een grote mate van consistentie in de tijd wat betreft aandacht voor de sociaal-economische positie van migranten en hun nakomers. Voor rijksgenoten geldt dit vanaf de jaren zeventig. Voor de arbeidsmigranten gaat dit pas sinds de jaren tachtig op, omdat in hun geval lang aan het uitgangspunt van 'tijdelijkheid' is vastgehouden.

Vanaf de jaren tachtig vallen de genoemde groepen onder het minderhedenbeleid waarin een evenredige sociaal-economische positie van nieuwkomers een onomstreden doel is. Vanaf het einde van de jaren tachtig verandert, vanwege hardnekkige achterstanden in de sociaal-economische positie, de beleidsnoemer in integratiebeleid. Dit beleid is exclusiever gericht op verbetering van achterstanden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt; sociaal-culturele factoren verdwijnen naar de achtergrond, ook al omdat zij minder tot de primaire verantwoordelijkheid van de (nationale) overheid worden gerekend.

*De accentverschuiving van sociaal-cultureel naar sociaal-economisch integratiebeleid betekent ook een verandering in 'wie' object van beleid is. Gold aanvankelijk *groeps* wijze emancipatie op identiteitsbasis als een belangrijk middel om maatschappelijke participatie te bevorderen, vanaf eind jaren tachtig zet het beleid in op de *individuele* verantwoordelijkheid van de burger.*

Hoewel al eerder enig beleid ontwikkeld was op oriëntatiecursussen voor nieuwkomers – vaak in aansluiting op en samenwerking met vrijwillige initiatieven – komt een specifiek inburgeringsbeleid vanaf de jaren negentig op gang. Inburgering geldt als belangrijke voorwaarde voor integratie. Vanaf het midden van deze jaren vormt dit beleid, naast het achterstandsbeleid, een steeds centraler onderdeel van het geheel aan integratiegerichte maatregelen, waarbij in de late jaren negentig ook oudkomers met (taal)achterstanden in het vizier komen. Activering wordt ook hierbij een steeds centraler begrip. Tegen het einde van de jaren negentig krijgt het inburgeringsbeleid een verplichtender karakter.

De sociaal-culturele positie

Het beleid gericht op de sociaal-culturele positie kenmerkt zich voor de onderscheiden perioden daarentegen door een grote mate van variëteit. In de jaren zeventig was er voor de rijksgenoten geen sprake van een specifiek beleid op dit punt, terwijl identiteitsbehoud gericht op terugkeer centraal stond voor de 'gastarbeiders'.

In de jaren tachtig ontwikkelde zich een beleid gericht op groepsinterne binding en identiteitsontwikkeling. Identiteitsbeleving gold als een doel in zichzelf, maar emancipatie in eigen kring werd tevens bevorderlijk geacht voor versterking van de positie van minderheden in de samenleving en voor het verbeteren van interetnische relaties. Hierbij was er in de beleidsstukken overigens niet zozeer sprake van 'integratie met behoud van eigen identiteit', zoals in de jaren zeventig toen de identiteit uit het land van herkomst moest worden gekoesterd vanwege de verwachte terugkeer. Nu de migranten bleven, was het duidelijk dat hun identiteit ook zou veranderen. De WRR pleitte in 1979 expliciet voor het afscheid nemen van de beproefde leuze; deze was echter een lang(er) leven beschoren toen zij bij sommige politieke partijen een nieuwe inhoud kreeg. 'Integratie met behoud van eigen identiteit' betekende in de nieuwe context dat emancipatie op grond van organisatie in eigen kring als mogelijkheid én wenselijkheid werd beschouwd. Er was dus geen aandrang tot 'assimilatie'; wél werd intensivering van de interetnische contacten wenselijk geacht. Organisatie in eigen kring werd hiermee niet in strijd geacht: 'bonding' stond niet (noodzakelijk) haaks op 'bridging'.

Vanaf medio jaren tachtig raakten de doelen van identiteitsbeleving en groepsemancipatie op de achtergrond, althans in de beleidsstukken. In de praktijk zijn zij nooit helemaal verlaten. Verdediging ervan van de kant van het CDA heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Niettemin groeide de twijfel over de haalbaarheid van groepsgewijze emancipatie. Met het oog op de hardnekkigheid van de sociaal-economische achterstand werd toenemend ingezet op emanci-

patie langs individuele weg. Waar groepsgewijze emancipatie voorheen gold als een van de middelen tot versterking van de maatschappelijke positie, werd geleidelijk juist individuele sociaal-economische participatie gezien als middel om dat doel te bereiken.

Activering en zelfverantwoordelijkheid werden daarvoor steeds vaker als de geëigende weg gezien. Zo beschouwd, werd het in Nederland dominant geworden cultuurpatroon van de individualisering ook van toepassing verklaard op de etnische minderheden. Beter gezegd, er ontstond een beleid dat zich hun ontwikkeling in deze richting ten doel stelde, net zoals dit overigens gold voor de te zorgafhankelijk geachte autochtone burger.

Vanaf het midden van de jaren tachtig werd begonnen met de afbouw van de categoriale welzijnsvoorzieningen, die vanaf de jaren zeventig steeds meer zorgtaken toebedeeld hadden gekregen (en wellicht ook naar zich hadden toegetrokken). Naast het gesignaleerde probleem van de gegroeide zorgafhankelijkheid, lijkt ook het afnemende draagvlak voor categoriale voorzieningen bij autochtonen hierbij een rol te hebben gespeeld. Wel bleef de steunfunctie van deze voorzieningen, steun zowel voor zelforganisaties als voor de overheid, behouden.

De terminologie van emancipatie in eigen kring verdween uit het beleidsvocabulaire, maar van het (mogelijke) belang en de waarde van identiteitsgebonden groepsvorming werd nooit geheel afstand genomen. Dit werd niet alleen onderbouwd met een verwijzing naar het wettelijke recht op organisatie op basis van identiteit. Het groeiende 'allochtone middenveld' werd in toenemende mate ook door de overheid erkend als gesprekspartner en als brug tussen etnische groepen en 'de meerderheid'.

Alleen op de deelterreinen van *onderwijs en sport & recreatie* bleef een sociaal-culturele dimensie van het integratiebeleid gehandhaafd.

In het *onderwijs* wordt vanaf de jaren zeventig een categoriale aanpak voor kinderen van buitenlandse werknemers ontwikkeld via onderwijs in de eigen taal en cultuur van het land van herkomst. In het begin van de jaren tachtig zijn integratie en acculturatie, naast evenredige onderwijsdeelname, als hoofddoelstellingen geformuleerd. Bij integratie werd volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving benadrukt, "met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond". Onder acculturatie werd verstaan een tweezijdig of meerzijdig proces van elkaar leren kennen, aanvaarden en waarderen en het zich openstellen voor elkaanders cultuur of elementen daarvan. In 1985 is bij wet vastgelegd dat "onderwijs er mede vanuit gaat dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving". Vanaf het begin van de jaren tachtig is 'intercultureel onderwijs' tot ontwikkeling gekomen. Ook al gaat het sindsdien om regulier onderwijsbeleid, met name in multi-etnische scholen voor basisonderwijs en in mindere mate voortgezet onderwijs is intercultureel onderwijs, "dat zich in haar overwegend socialiserende oriëntatie duidelijk laat onderscheiden van overige pijlers van het minderhedenbeleid", in lespraktijken doorgedrongen (Fase, 1997, p. 71).

In de *sport & recreatie* staat vooral de 'interculturele' ontmoeting voorop: de sport en recreatieve activiteiten worden met name sinds de jaren negentig in beleidsdoelstellingen vergaand geïnstrumentaliseerd. Het gaat niet – of hoogstens secundair – om stimulering van sportdeelname, maar om de verbroederende rol die sport kan spelen. Binnen de sport en andere recreatieve activiteiten wordt organisatie in eigen kring minder gewaardeerd. Juist de vrije tijd lijkt te worden beschouwd als een sfeer waar mensen elkaar kunnen treffen. Sport als motor van sociale cohesie wordt dan ook bijna vanzelfsprekend door deze (beleids)sector geclaimd (hoewel tegenover voorbeelden van cohesieversterkende effecten van sport tussen verschillende etnische groepen er ook talrijke negatieve te plaatsen blijken te zijn).

De verhouding tussen de sociaal-culturele en de sociaal-economische positie

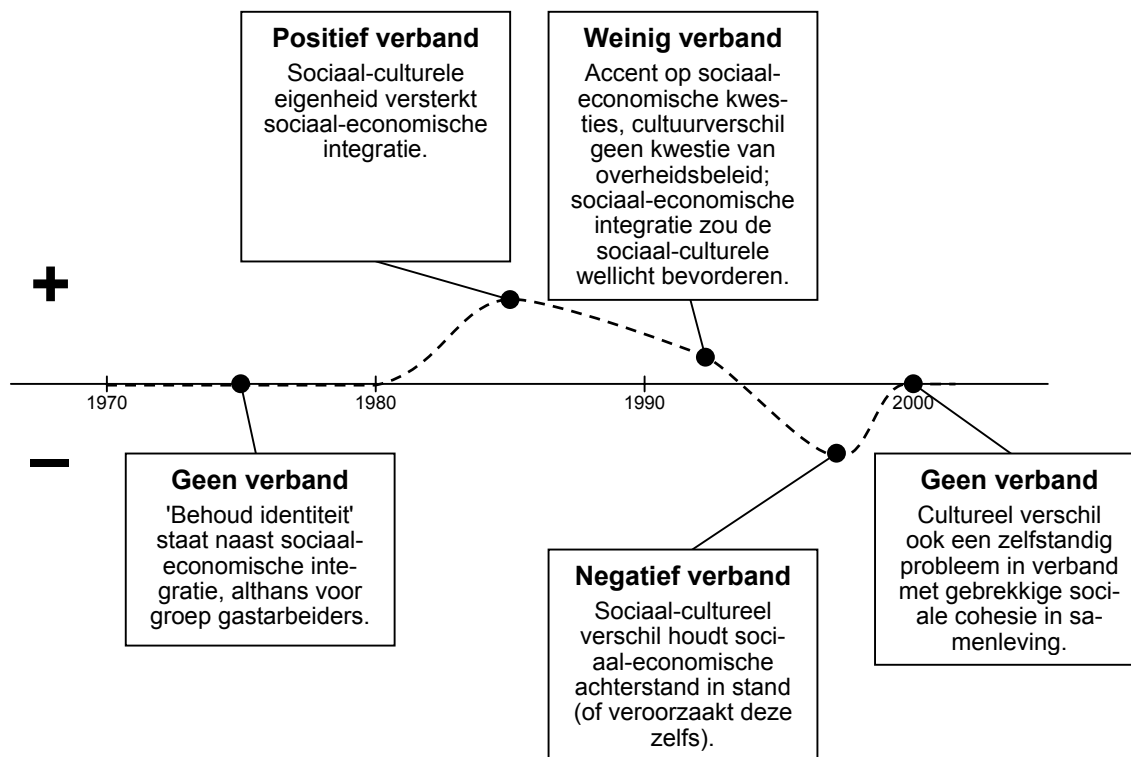
In de loop der tijd blijken zich verschuivingen te hebben voorgedaan in de beleidsvisie op de verhouding tussen de sociaal-economische positie van minderheden enerzijds en hun sociaal-culturele positie anderzijds. Aanvankelijk werden deze los van elkaar gezien (en als goed combineerbaar): migranten zouden sociaal-economisch integreren met behoud van hun identiteit. Dat waren twee zaken die naast elkaar stonden.

Vervolgens werden beide elementen geacht elkaar te kunnen versterken. In de eerste helft van de jaren tachtig werd deze versterking vooral gedacht door een bijdrage vanuit het sociaal-culturele aan het sociaal-economische. De verzuilingsstrategie zou moeten uitmonden in eman-

cipatie. Migranten organiseerden zich in eigen kring om vervolgens 'gesterkt' in de Nederlandse samenleving te integreren, met name ook in de sferen van onderwijs en arbeid. In de tweede helft van de jaren tachtig, begin jaren negentig werd het verband omgedraaid: sociaal-economische participatie zou op haar beurt bij kunnen dragen aan verdere sociaal-culturele integratie. Vervolgens werd het verband tussen beide in het beleid weer losser. Halverwege de jaren negentig constateerde de politiek dat de sociaal-economische achterstand veruit het grootste probleem was, terwijl er zich wat betreft de sociaal-culturele, immateriële kwesties steeds minder problemen voordeden. Dat hoefde dan ook minder een terrein van overheidsbemoediging c.q. -zorg te zijn. Met één uitzondering: de zorg voor de jeugd. Hier manifesteerde zich als eerste de gedachte dat sociaal-culturele 'aanpassing' noodzakelijk was, wilde de sociaal-economische ongelijkheid zich niet nog generaties lang voortzetten. Dit leidde tot aandacht voor op aanpassing gerichte opvoedingsondersteuning. In de tweede helft van de jaren negentig werd dit een veel algemener geluid: de sociaal-culturele 'eigenheid' van allochtonen is in het laatste decennium steeds meer gaan gelden als risico voor gebrekkige integratie. Bovendien werd hun culturele 'anders zijn' ook als problematisch beschouwd omdat binnen hun gemeenschappen vrouwen en homoseksuelen geen gelijkwaardige positie hadden. Tenslotte werd culturele eigenheid meer en meer opgevat als een bedreiging voor de cohesie in de samenleving. Uiteindelijk werd Cultuur daarmee, ook los van de mogelijke effecten op de sociaal-economische positie van migranten, een zelfstandige kwestie in zowel het publieke als het politieke debat. Sociaal-cultureel en sociaal-economisch waren dus weer (deels) ontkoppeld, net zoals aan het begin. Maar dit keer ging het niet meer om het behoud van de 'eigen identiteit', maar veeleer om de wens dat migranten zich zouden aanpassen aan 'de Hollandse normen en waarden'.

Schematisch samengevat:

Beleidsvisies op de verbanden tussen sociaal-culturele positie en sociaal-economische positie in



de loop van de tijd

Hoofdstuk 5 Sturing door de rijksoverheid

Wat vermag de rijksoverheid?

Welke ambities heeft de overheid in algemene zin in de loop van de voorgaande dertig jaar geformuleerd op het terrein van het integratiebeleid? Waren de doelstellingen bescheiden of, in het licht van de mogelijkheden van dat moment, als ambitieus te kwalificeren? Met andere woorden: hoe verhielden de doelstellingen zich tot de voorhanden zijnde instrumenten? Deze vraag zal worden uitgewerkt voor de drie onderzochte terreinen. Wat valt er over de verhouding tussen doelstellingen en middelen op die terreinen te zeggen?

De maakbare samenleving en de maakbare migrant

We constateerden eerder dat veel verschuivingen in het debat over minderheden samenhangen met algemenere verschuivingen in het politieke klimaat. Zo valt de WRR-nota in 1989 niet uit de toon in een klimaat waarin in bredere zin wordt gesteld dat de verzorgingsstaat mensen afhankelijk en passief maakt ('doodgeknuffeld'). Alleen de kritiek op de gedachte van de 'maakbare samenleving', die op veel terreinen mede aanleiding heeft gegeven voor een meer bescheiden opstelling van de overheid ('de terugtrekkende overheid'), lijkt weinig effect te hebben gehad op de ambities van het integratiebeleid. Weliswaar moeten allochtone organisaties en/of individuele migranten meer eigen verantwoordelijkheid gaan dragen, de beleidsvoornemens blijven de ambitie ademen van een door de politiek maakbare multiculturele samenleving. Deze gedachte van een samenleving die zich laat veranderen door gericht overheidsbeleid vinden we in alle periodes terug.

Voorzover het beleid volgens tussentijdse evaluaties niet effectief (genoeg) was, was intensivering van het beleid bijna altijd het antwoord van de politiek. Ook partijen die recentelijk twijfelen aan de effectiviteit van het gevoerde minderhedenbeleid (bijvoorbeeld de SP en de LPF), pleiten niet zozeer voor het afzien van verder beleid maar voor ander beleid. Of het nu gaat om aanpassing aan 'Nederlandse' normen en waarden of om het bestrijden van segregatie in wonen en onderwijs, de politiek had en heeft stevige doelstellingen op het gebied van immigratie en integratie.

We kunnen dus op grond van het bronnenonderzoek constateren dat er niet zozeer sprake is van verdeeldheid over het principe van overheidsbemoeienis met vraagstukken van integratie; wel is er de nodige discussie wát ze moet doen.

In het debat over minderheden wordt niet alleen de samenleving maakbaar geacht, maar ook de migrant. Zeker waar het gaat om de recente wending in het debat, waarin door verschillende politieke stromingen wordt aangedrongen op het zich meer aanpassen van migranten aan 'de Nederlandse waarden en normen' door migranten, worden culturele identiteiten niet alleen als veranderlijk maar ook als veranderbaar opgevat.

Het in het maatschappelijk debat opklinkende verwijt dat de politiek zich te weinig zou hebben bekommerd om de ernst van de integratieproblematiek, bleek op grond van het bronnenonderzoek weinig hout te snijden. Wie de ambitieuze en vaak ook royale doelstellingen van het beleid tot zich neemt (zie deelstudie 1) kan niet anders concluderen dan dat de overheid veel wilde omdat er blijkbaar in haar ogen veel mis was. Dat vervolgens de effectiviteit van het geplande en (deels) uitgevoerde beleid soms te wensen overliet, verklaart waarschijnlijk meer van de maatschappelijke onvrede dan een veronderstelde afwezige *sense of urgency*.

Dit gevoel van urgentie ontbrak wél als het ging om de zorgen van sommige autochtone inwoners die hun wereld in hoog tempo zagen veranderen. De politiek leek daarin minder geïnteresseerd, anders dan in termen van het voorkomen van discriminatie en het verbeteren van inter-ethnische verhoudingen.

De nationale overheid was terdege doordrongen van de grote achterstandsproblemen van migranten en ontwikkelde op talloze terreinen beleid. Het formuleren van meer, nieuw en verdergaand beleid stond hierbij niet altijd in verhouding tot de middelen waarover de nationale overheid beschikte of beschikt, vandaar ook de kwalificatie 'ambitieuze'. In het algemeen gesproken tekent zich de volgende paradox af: terwijl de effectieve invloed van de overheid op verschillende maatschappelijke terreinen in de afgelopen decennia (bedoeld of onbedoeld) is afgenomen, werden de beleidsambities opgevoerd. Ging het bij het onderwijs in eerste instantie vooral om de evenredigheidskwestie, dus achterstandsbestrijding, met het ook vanwege sociale motieven problematiseren van het ontstaan van zwarte en witte scholen is er een beleidsdoelstelling bijgekomen (de gemengde school), waar relatief weinig beleidsinstrumenten bij voorhanden zijn. Hetzelfde geldt voor het volkshuisvestingsbeleid. Vanaf de nota stedelijke vernieuwing heeft de overheid een aantal zeer ambitieuze doelstellingen over gedifferentieerde en sociaal cohesieve wijken geformuleerd, terwijl haar sturingsmogelijkheden eerder zijn af- dan toegenomen.

Als we kijken naar de instrumenten die de overheid ter beschikking heeft dan ontstaat het volgende beeld. Op het terrein van arbeid en inkomen valt op dat de overheid altijd al over relatief weinig middelen beschikte en veel overliet aan de sociale partners. De enige wet, waartoe het parlement (VVD, GroenLinks, D66) op dit terrein het initiatief nam, de Wet BEEA, werd binnen enkele jaren afgezwakt en ingewisseld voor de Wet Samen, met duidelijk minder bevoegdheden voor de overheid om in te grijpen in het particuliere bedrijf. De introductie van marktwerking in de reïntegratie van WAO'ers (het uitbesteden van reïntegratieactiviteiten) heeft de overheid deels de mogelijkheid ontnomen om zelf toe te zien of er werk wordt gemaakt van de reïntegratie van alle groepen, inclusief allochtonen. Op het terrein van de volkshuisvesting werd de invloed van de overheid (nationaal en lokaal) op de woningcorporaties, de woningbouwproductie en de woningtoewijzing ('aanbodmodel') het laatste decennium geringer. Ten slotte gingen en gaan er steeds meer stemmen op om het onderwijs minder te reguleren vanuit Zoetermeer, terwijl de zeggenschap van de overheid, bijvoorbeeld met betrekking tot de vrije schoolkeuze van ouders, zoals bekend, al miniem is. De overheid is niet de 'baas' van het bijzonder onderwijs; deze vorm van organisatie op basis van identiteit is bij wet verankerd.

Voor de duidelijkheid: op basis van het bronnenonderzoek wordt in dit bestek vanzelfsprekend geen oordeel geveld over de vraag over welke instrumenten de Nederlandse overheid in het integratiebeleid op de genoemde terreinen zou moeten beschikken. Hier wordt slechts geconstateerd dat de middelen achterblijven bij de ambities. Ambities die groeien wanneer er in somberder termen over het integratieproces wordt gesproken. Op de onderzochte terreinen zijn er echter niet of nauwelijks wetten aangenomen of andere instrumenten ontwikkeld die bij deze nieuwe ambities passen.

Anders gezegd: de maakbaarheidskritiek mag dan voorbij zijn gegaan aan het terrein van de integratie, de terugtrekkende overheid heeft op de onderzochte terreinen de facto wel minder te zeggen gekregen, terwijl de doelstellingen op integratiegebied niet zijn getemperd. Hierdoor is de kloof tussen doelstellingen en instrumenten in de loop van de tijd verder gegroeid. Zoals ook uit de volgende terreinbeschrijvingen moge blijken.

Arbeid en inkomen

In de beschouwing over de resultaten van het integratiebeleid op het deelreëin van werk en inkomen is beargumenteerd hoe 'de economie' (arbeidsmarkt en structuurveranderingen in de economie) beperkingen oplegt aan de mogelijkheden om te sturen vanuit de overheid: bij een krappe arbeidsmarkt wordt bijvoorbeeld sneller voldaan aan de doelstelling van evenredige arbeidsdeelname door allochtonen dan bij een ruime. Het effect van de Wet Samen als beleidsinstrument van het integratiebeleid van de rijksoverheid is, vergeleken met de macro-economische ontwikkelingen, slechts beperkt.

Uit de analyse van met name het arbeidsmarktbeleid bleek niettemin dat de overheid op een aantal punten wel degelijk doelstellingen formuleerde waarbij ook middelen voorhanden waren. Zo verbeterden de hulpbronnen van en voor migranten op de arbeidsmarkt. Op het cruciale punt van de in- en uitsluitingsmechanismen (cruciaal omdat migranten achteraan staan in een imaginaire arbeidsrij) heeft de overheid echter weinig krachtig beleid gevoerd en zichzelf ook geen instrumenten in handen gegeven om op te kunnen treden. Veel wordt overgelaten aan de

sociale partners (wat soms overigens wél tot ambitieuze plannen heeft geleid zoals in het geval van het MKB), veel aan uitsluitend werkgevers –zoals de selectie van personeel – en steeds meer aan de markt (zoals de al genoemde reïntegratie). De kloof tussen doelstellingen en middelen is groot – hetgeen meer zichtbaar is in tijden van laag- dan hoogconjunctuur.

In het deelonderzoek over inkomen is eveneens geconstateerd dat het integratiebeleid nauwelijks van invloed is op de kansenstructuren die de inkomenspositie van werkende allochtonen en de mate van uitkeringsafhankelijkheid (mede) bepalen: het loopbaanbeleid en beloningsbeleid van werkgevers. Aangetoond is dat ook hier sprake is van in- en uitsluitingsmechanismen die in het nadeel van allochtonen kunnen werken. Het integratiebeleid heeft in dezen evenmin een corrigerende rol van betekenis gespeeld.

Dit betekent nog niet dat het beleid ineffectief is geweest. Sterker nog, in de deelstudie over Werk en Inkomen concluderen we op grond van een evaluatie van allerhande maatregelen dat “in grote lijnen kan worden geconstateerd dat het beleid, weliswaar in wisselende mate en met wisselend succes, gericht is geweest op beïnvloeding van de clusters van factoren die verantwoordelijk zijn voor de (relatieve) arbeidsmarktpositie van allochtonen. In dit opzicht heeft het beleid wel degelijk positieve betekenis gehad.” Problematisch blijft echter dat de overheid op een aantal kerninstituties weinig greep heeft gehad: “de onevenredigheid in uitkeringen is te verklaren uit de arbeidsmarktwerking en de (geringere) hulpbronnen waarover allochtonen beschikken, in dit geval bijvoorbeeld hun mate van institutionele redzaamheid. Ook de inrichting en werking van het socialezekerheidsstelsel heeft invloed. We stuiten hiermee weer op in- en uitsluitingsmechanismen binnen de kerninstituties van de Nederlandse samenleving. Het integratiebeleid heeft hierop onvoldoende invloed gehad, wat meeverklaart waarom de beleidsdoelstellingen niet zijn bereikt en evenredigheid niet is gerealiseerd.”

Onderwijs

Ten aanzien van het onderwijs kan worden geconcludeerd dat het integratiebeleid onvoldoende invloed heeft gehad om de hoofddoelstelling, evenredigheid in onderwijsdeelname, te bereiken. Veel van het beleid was en is gericht op het verbeteren van de hulpbronnen van allochtone leerlingen, bijvoorbeeld door middel van gezinsgerichte stimulering en speciale programma's voor Nederlands als tweede taal. De in- en uitsluitingsmechanismen die zich in het onderwijs zélf voordoen bleken moeilijker beïnvloedbaar. Zo zijn de extra middelen uit de gewichtenregeling met name ingezet voor de (te) weinig effectief gebleken klassenverkleining, en wordt pas recent meer aandacht besteed aan structurele kwaliteitsverbetering, vooral in de onderbouw van het basisonderwijs. Ondanks lokale successen, is het beleid er niet in geslaagd om van concentratiescholen een pedagogische voorhoede te maken. Mede door de decentralisering van het onderwijs ontbraken ook de sturingsmogelijkheden hiertoe.

Daarnaast hebben zich veelal buiten het integratiebeleid om algemene stelselwijzigingen en ontwikkelingen in het onderwijs voorgedaan, waardoor het onderwijs als kansenstructuur mede of extra in het nadeel van allochtone leerlingen kan hebben gewerkt. Te noemen valt de basisvorming en de schaalvergroting, evenals het reeds genoemde verschijnsel van concentratiescholen en het toegenomen leerkrachttekort. De invloed van het integratiebeleid op het onderwijs als kansenstructuur is feitelijk zeer gering geweest.

Het intercultureel onderwijs is sinds het begin van de jaren tachtig tot ontwikkeling gekomen en in 1985 bij wet verankerd. Sinds 1985 vormt het intercultureel onderwijs dan ook geen onderdeel meer van het integratiebeleid, maar van het reguliere onderwijsbeleid. De doelstellingen zijn in de wet slechts globaal geformuleerd en niet operationeel gemaakt. “De inspectie is voor wat het toezicht betreft op de naleving van de wet met bijna lege handen op pad gestuurd” zo stelt Fase (1997, p. 69). Afgezien hiervan zijn ook in dit verband door de decentralisering de sturingsmogelijkheden beperkt.

In de termen van het door ons in de deelstudie Onderwijs gebruikte analysemodel heeft het integratiebeleid/onderwijsbeleid zich meer gericht op de hulpbronnen van allochtone leerlingen en hun omgeving dan op de in- en uitsluitingsmechanismen en op het onderwijs als kansenstructuur. De invloed op het laatste is het geringst geweest, zo mag worden gesteld. Het is aanmerkelijk dat dit gevolgen heeft gehad voor de beleidsresultaten. Concreet: het voortbestaan

van onevenredigheid is mede veroorzaakt door het grotendeels ongemoeid laten van het onderwijs als kansenstructuur en van het beperkte effect van pogingen om de in- en uitsluitingsmechanismen te beïnvloeden. Het is dus aannemelijk dat het beleid wel enig effect heeft gehad (want hulpbronnen zijn bepaald niet onbelangrijk) maar de effectiviteit zou kunnen toenemen als ze op andere centrale factoren haar invloed zou doen gelden.

Wonen, sport en recreatie

In de jaren tachtig had het volkshuisvestingsbeleid ambitieuze doelstellingen: "Wie het geheel van sturingspogingen met welke bedoelingen dan ook overziet, valt het op dat de gedachte dat vestigingsprocessen van mensen te sturen zijn, dat een bepaalde bevolkingssamenstelling maakbaar is, voortdurend leefde in de volkshuisvesting" (Jansen, 2000, p. 137). Deze gedachte leefde het sterkst op lokaal niveau. Het Rijk temperde niet zozeer de doelstellingen maar wees gemeenten er wel bij voortduring op dat sturing op etniciteit niet geoorloofd is. De ambitieuze doelstellingen moesten worden bereikt door indirecte sturing (optimale woonruimteverdeling leidend tot deconcentratie van migranten). Per saldo was specifiek beleid gericht op migranten zo goed als onmogelijk.

Zoals geschetst in rapport 4 betekende dit niet dat de doelstellingen van het beleid daardoor niet werden gehaald. Integendeel, door te realiseren dat migranten onderdeel werden van het algemeen geldende volkshuisvestingsbeleid en hen 'toe te laten' tot de sociale huursector werden belangrijke doelstellingen van het beleid gerealiseerd. Hoewel er nog achterstanden bestaan (met name bij Turken en Marokkanen) heeft dit beleid na verloop van tijd vruchten afgeworpen. Migranten werden door de aanvankelijk afhoudende sociale huursector uiteindelijk massaal opgenomen en konden door het gebruik van individuele huursubsidie en deels ook door de verhuizingdynamiek rond stadsvernieuwing verder integreren op de woningmarkt

Dit succes leidde echter tot nieuwe problemen c.q. politieke ambities in de jaren negentig. De relatief hoge concentratie van migranten in naoorlogse woonwijken met veel sociale huurwoningen staat nu hoog op de politieke agenda: zij wordt zowel als oorzaak als illustratie van de stagnerende integratie gezien. Terwijl de overheid qua instrumenten en invloedsmogelijkheden in de jaren negentig op volkshuisvestingsgebied een drastische stap terugzette, werden de nieuwe ambities, met name op het terrein van de stedelijke vernieuwing, opgeschroefd. Dat de overheden (en corporaties) de greep op de vraagzijde (toewijzing) kwijt raakten, impliceerde echter dat de instrumenten hoofdzakelijk beperkt bleven tot de aanbodzijde: het bouwen van nieuwe, andersoortige (koop)woningen in deze wijken moest volgens de beleidsmakers uiteindelijk leiden tot een andere bevolkingssamenstelling. Deze indirecte sturing ging overigens met hoge streefcijfers in termen van te slopen en te verkopen huurwoningen gepaard.

Het accent lag de laatste jaren in het woonbeleid dus niet zozeer op de aanpak van het subject (de maakbare migrant) als wel op de maakbare wijk, de veranderbare woningvoorraad (object). Terwijl de sturingsmogelijkheden verder afnamen (uitvoerende organisaties kregen meer zelfstandigheid, het Rijk voerde vooral een regierol, met toezicht op prestaties en met stimuleringsgelden waarvan een multipliereffect werd verwacht) ontpopten zich in de jaren negentig en daarna grote wijkambities.

In het sport- en recreatiebeleid staan twee doelstellingen boven aan de politieke agenda met betrekking tot allochtonen en integratie: verhogen van de deelname én integratie door (verhoogde) participatie. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat beide doelstellingen slechts langzaam worden gerealiseerd en dat er serieuze twijfels rijzen over hun verdere realiseerbaarheid. Zo blijkt niet iedereen te willen sporten, en ook niet iedereen wil dit altijd gemengd (autochtoon/allochtoon) doen. Los van de voorkeuren om wel of niet te sporten en te recreëren en in welk verband, is het van belang om vast te stellen dat de mogelijkheden van het beleid om dit te beïnvloeden beperkt zijn, want voornamelijk indirect. Of en in welke mate allochtone Nederlanders in hun recreatienetwerken in de toekomst ook meer autochtonen zullen tegenkomen hangt namelijk sterk af van een aantal structurele kenmerken: hun opleidingsniveau en hun werkervaring. Hoe 'hoger' de opleiding en het niveau van het werk, hoe meer gelegenheid om autochtone Nederlanders tegen te komen met wie vriendschapsbanden kunnen worden opgebouwd.

Veranderingen in de *structurele* situatie blijken vooraf te gaan aan *culturele* verschuivingen – een belangrijke conclusie in een tijd waarin het beleid zich meer begint te buigen over culturele aspecten. Culturele integratie kan pas plaatsvinden wanneer er ook in directe contacten *kennis* wordt opgedaan van de Nederlandse samenleving en er *kennissen* gemaakt kunnen worden. In die zin moet er, zo leert het bronnenonderzoek, van de vrijetijdsbesteding niet teveel worden verwacht, juist omdat grotendeels in andere sferen wordt bepaald wie men kent, met wie men vriendschappen kan opbouwen (ook al wordt ook de vrije tijd zelf voor het aangaan van vriendschappen langzamerhand iets belangrijker).

Op basis van het bronnenonderzoek concluderen we dat de tendens om veel te verwachten van de vrije tijd, ook al omdat het integratieproces in de sferen van arbeid, onderwijs en huisvesting soms moeilijk verloopt, waarschijnlijk tot teleurstellingen zal leiden. Culturele integratie blijkt sterk afhankelijk te zijn van structurele integratie. Bovendien manifesteert de 'menging', die vanwege functionele noodzaak op scholen en werk optreedt, zich minder vanzelfsprekend in vrijetijdscontacten gebaseerd op verwantschap, vertrouwdheid, affiniteit en affectiviteit. De conclusie lijkt te moeten luiden dat het sportbeleid een te grote broek aantrekt wanneer het zich meer wil richten op bevordering van sociale integratie dan op stimulering van sportdeelname. In de eerste plaats is het de vraag of sport integrerend werkt (Boonstra en Veldboer, 2003); in de tweede plaats is het de vraag wat de overheid hierin *kan* sturen, gelet op de voorkeuren van betrokkenen, voorkeuren die de vrije tijd betreffen, een terrein waarop de overheid slechts bij uitzondering intervenueert. Bijdragen aan verhoging van sportdeelname van migranten, wanneer deze achterblijft door bijvoorbeeld financiële beperkingen of andere tekortschietende hulpbronnen, lijkt de best begaanbare weg.

Functionele en territoriale decentralisatie

Sturing op het terrein van het integratiebeleid geschiedt vanaf de jaren tachtig volgens het beginsel van complementair bestuur. "Dit betekent dat bevorderd wordt, dat alle betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bijdragen aan een intensieve en samenhangende aanpak. Het zwaartepunt bij de invulling en uitvoering van beleid ligt doorgaans bij gemeenten", zo stelt de *Contourennota Etnische Minderheden* (1994, p.23). "De rijksoverheid concentreert zich op haar beurt op het scheppen van voorwaarden voor een betere en meer effectieve aanpak van de problematiek. Hiervoor dient zij te beschikken over goede informatie- en monitorsystemen. Daarnaast heeft de landelijke overheid een 'regulerende en controlerende taak'" (Idem). Het sturingsprincipe van functionele en territoriale decentralisatie geldt zowel voor de arbeidsmarkt en voor huisvesting, als voor het onderwijs. In de drie rapporten hebben we stilgestaan bij het samenspel tussen verschillende overheidsniveaus en de verhouding tussen overheden enerzijds en maatschappelijke instellingen anderzijds. Vanzelfsprekend zijn deze drie terreinen door hun uiteenlopende geschiedenissen moeilijk onderling vergelijkbaar, maar één aspect springt in het oog: omdat de zeggenschap van de overheid op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt én wonen relatief beperkt is, worstelen met name de lagere overheden in Nederland met hun rol. Zij worden wel geacht om de 'regie' te voeren – zeker ook bij de integratie van nieuwkomers – maar de samenwerking met private en semi-publieke partijen moet geschieden op basis van vrijwilligheid en kan niet worden afgedwongen.

In de gespreide verantwoordelijkheid die de drie onderzochte terreinen kenmerkt, kan de eindverantwoordelijkheid zoek raken. Met name de overheid zit hier in een ingewikkeld parket. Steeds vaker wordt immers geroepen om verantwoording en afrekening. Maar als voor het behalen van resultaten 'derden' noodzakelijk zijn zonder dat de overheid formeel iets over hen te zeggen heeft, waarop kan de overheid dan worden afgerekend? Is de overheid verantwoordelijk als er witte en zwarte scholen ontstaan of als andere in- en uitsluitingsmechanismen hardnekkig blijken? Of heeft een deel van de scholen zich te weinig ingespannen om migrantenkinderen binnen de muren te halen en zich aan hun specifieke noden aan te passen? Hebben de sociale partners werkelijk hun verantwoordelijkheid genomen om de onevenredig hoge werkloosheid onder migranten aan te pakken? Welke rol hebben Rijk, gemeenten, CWI's en sociale diensten hierin gespeeld? Met welke verantwoordelijkheid? Hebben corporaties migranten gelijke kansen op huisvesting gegeven? En zo niet, kan de gemeente daar dan iets aan doen?

Het bronnenonderzoek heeft laten zien dat sprake is van algemene maatschappelijke ontwikkelingen die het beleid kunnen doorkruisen zonder dat de overheid hier (veel) invloed op uit kan oefenen (de economische conjunctuur, de vergrijzing, individualisering, e.d.). Daarnaast zijn er actoren met een aanwijsbare invloed die buiten de jurisdictie van de overheden – lokaal en nationaal – vallen. Zij zijn weliswaar onderdeel van het noodzakelijke instrumentarium om de hooggespannen doelstellingen te verwezenlijken, maar de overheid heeft nauwelijks greep op deze functionele partners. Niettemin heeft de overheid op een aantal onderdelen haar beleidsdoelstellingen deels weten te realiseren. Hoogste tijd voor afrondende beschouwingen over samenhang, consistentie en succes.

Hoofdstuk 6 Samenhang en consistentie

Vanaf 1982 is er op de 'sociaal-economische' deelterreinen onderwijs, werk en inkomen en volkshuisvesting een samenhangend en consistent integratiebeleid gevoerd met betrekking tot de volgende gemeenschappelijke kenmerken:

- geen groepsbenadering, maar overwegend een individuele benadering;
- achterstandsbeleid van allochtonen primair als onderdeel van algemeen achterstandsbeleid;
- inzet: het realiseren van een evenredige kans tot toegang van allochtonen tot onderwijs, werk en inkomen en volkshuisvesting;
- verhoging van toegankelijkheid van algemene voorzieningen.

Werk & inkomen

De hoofddoelstelling van het integratiebeleid van het ministerie van SZW is in de loop der jaren ongewijzigd gebleven: de positie van minderheden op de arbeidsmarkt versterken en bijgevolg uitstroom uit de sociale zekerheid bewerkstelligen. Bij de realisatie van de hoofddoelstellingen geeft het ministerie van SZW voorrang aan de bevordering van arbeidsparticipatie. De hoofddoelstelling van het betrokken beleid luidt dat allochtonen *naar evenredigheid* moeten deelnemen aan het arbeidsproces. Deze evenredigheidsdoelstelling werd eerst vastgelegd in de Wet BEAA (Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname van Allochtonen) en later in de Wet Samen (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden).

Een tweede consistente factor in het integratiebeleid op het deelterrein van werk vormt de nadruk op afspraken en convenanten van de sociale partners (functionele decentralisatie), ondersteund door wetgeving (eerst Wet BEAA, later de Wet Samen).

De samenhang in het integratiebeleid is van meet af aan een aandachtspunt geweest in het beleid van het ministerie van SZW. In de eerste nota Werk en Minderheden (1992, p.10) wordt de noodzaak van horizontale samenhang (tussen departementen) en verticale samenhang (zowel tussen sociale partners en Rijk als tussen Rijk en gemeenten) benadrukt:

Ook in het plan van aanpak arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000-2003 wordt het belang van samenhang en samenwerking benadrukt: maatregelen moeten worden getroffen om de samenhang en samenwerking tussen verschillende actoren te verbeteren (met name G25), om een integrale aanpak ook in de praktijk verder van de grond te krijgen.

Hoewel in de genoemde zin samenhang in het beleid is nagestreefd, zij hier nog eens herhaald dat het integratiebeleid feitelijk een relatief beperkte invloed heeft gehad op het realiseren van evenredigheid in werk, inkomen uit werk en uitkeringsafhankelijkheid. Van een (samenhangend) beleid gericht op het aanpakken van alle centrale, voor allochtonen nadelig uitwerkende, in- en uitsluitingsmechanismen kan niet gesproken worden.

Onderwijs

De hoofddoelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid is in de afgelopen dertig jaar consistent geweest. Een kernelement van het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs is de bevordering van evenredige onderwijsdeelname. Met evenredige deelname aan het onderwijs wordt bedoeld op een positie van allochtone leerlingen die vergelijkbaar is met die van leerlingen met dezelfde achtergrondkenmerken: het gaat dus om het opheffen van onderwijsachterstand van allochtone ten opzichte van autochtone jongeren van dezelfde leeftijd, hetzelfde geslacht en in ieder geval dezelfde SES-kenmerken (geoperationaliseerd als het opleidingsniveau van de ouders).

Van consistentie is minder sprake als het gaat om de doelstellingen met betrekking tot Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur. De doelstellingen veranderen in de loop van de tijd, van taal- en cultuurbehoud gericht op het mogelijk houden van terugkeer, naar onderwijs met het oog op opgroeien in de Nederlandse samenleving. Na 1985 wordt het accent verlegd naar het taalonderwijs (OALT) en sinds 1992 worden alleen hiervoor nog faciliteiten beschikbaar gesteld. Cul-

turele elementen worden namelijk geacht, in de vorm van intercultureel onderwijs, onderdeel uit te maken van het reguliere onderwijsaanbod. Niettemin kunnen ook met het OALT nog uiteenlopende doelen worden beoogd, van meer cultuurpolitieke (in de eigen taal kennis opdoen van de eigen cultuur) tot ondersteuning van verwerving van het Nederlands.

Mede door de decentralisering kon op de keuze van doelstellingen van rijkswege geen invloed meer worden uitgeoefend. Overigens bleek al in 1992 dat de verwerving van het Nederlands niet bespoedigd werd door het eigen taalonderwijs. Niettemin bleef het tweesporenbeleid gehandhaafd. Het intercultureel onderwijs heeft slechts kortstondig deel uitgemaakt van het integratiebeleid, zodat uitspraken in termen van consistentie van dit beleid feitelijk niet opportuun zijn. Wel kan gesteld worden dat er sprake is van consistentie doordat integratiebeleid in dit opzicht tot doelstelling van het reguliere beleid is verheven, al is dit beleid niet of nauwelijks doorgedrongen tot scholen met een relatief gering aandeel allochtone leerlingen.

Ook een ander 'sociaal-cultureel' aspect van het onderwijs krijgt in de loop van de tijd wisselende aandacht: de scheiding tussen witte en zwarte leerlingen, het ontstaan van witte en zwarte scholen. In het landelijk beleid is het pas recentelijk tot een echt beleidsissue geworden. Hierbij speelt de vraag waarom zwarte (en witte) scholen (on)gewenst zijn: vanwege cognitieve aspecten en/of sociale aspecten?

In de afgelopen dertig jaar is er in het integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs ondanks de ingewikkelde bestuurlijke verantwoordelijkheid consequent sprake geweest van een combinatie van landelijke stimulering én lokale aanpak, waarbij het zwaartepunt verschoven is naar een lokale aanpak via gemeenten (territoriale decentralisatie) en scholen (functionele decentralisatie): van onderwijsstimulering in stadsvernieuwingsgebieden, via een gebiedenaanpak binnen het onderwijsvoorrangsbeleid naar het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid.

Wat betreft het beleid gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden, kan geconstateerd worden dat door de rijksoverheid via landelijke beleidskaders en stimuleringsprogramma's samenhang in integratiebeleid op het deelterrein van onderwijs is gerealiseerd. Tegelijk moet geconcludeerd worden, dat van een systematische samenhang tussen het achterstandsbeleid en het beleid gericht op de ontwikkeling van de eigen taal en op intercultureel onderwijs geen sprake is geweest. Hoewel enige samenhang wel is beoogd, met name tussen het eigen taalonderwijs en achterstandsbestrijding, lijken de verschillende onderdelen van het integratiebeleid toch vooral naast elkaar te hebben gefunctioneerd. Over de vraag hoe deze beleidsonderdelen op elkaar hebben ingewerkt en in welke mate zij elkaar hebben versterkt dan wel verzwakt, is het laatste woord nog niet gezegd. Nader vervolgonderzoek zou hier op zijn plaats zijn.

Wonen en recreëren

In het wonen is de doelstelling van evenredigheid, in de zin van gelijke kansen voor migranten op de woningmarkt, de afgelopen decennia consequent volgehouden. Deze gelijke kansen zouden moeten worden bereikt door de vergroting van de toegankelijkheid van het woningaanbod (met name sociale huurwoningen). Gedurende (bijna) de gehele onderzochte periode heeft de landelijke politiek ook benadrukt dat geen sprake kon zijn van een spreidingsbeleid van migranten. Zij zouden als individuele woningzoekenden moeten worden behandeld, ongeacht hun etnische achtergrond. Er was dus consistentie in de overtuiging dat dit diende te geschieden door middel van algemeen beleid (met name IHS en woningverdeling op niet-discriminatoire wijze). Het kabinet-Balkenende I is tot op zekere hoogte een breuk met dit beleid omdat voor het eerst beleid wordt aangekondigd in termen van groepen: migranten wonen te geconcentreerd en het beleid wil dit door gerichte maatregelen tegengaan.

Hoofdstuk 7 Het relatieve succes van het integratiebeleid

De vraag naar het succes van het integratiebeleid kan niet ondubbelzinnig worden beantwoord, we constateerden dat eerder. Er kunnen immers successen geboekt zijn gelet op de doelstellingen van het beleid, zonder dat (aangetoond kan worden dat) het beleid hieraan in oorzakelijke zin heeft bijgedragen. Het kan ook zijn dat de doelstellingen niet gehaald zijn, maar dat betekent nog niet meteen dat het geformuleerde beleid dus geheel en al gefaald heeft. Misschien waren de tegenkrachten domweg te groot of waren doelstellingen van het beleid onrealistisch ambitieus geformuleerd.

We gaan eerst in op de vraag of en, zo ja, in hoeverre de doelstellingen op de drie onderscheiden terreinen zijn gehaald. In tweede instantie staan we stil bij de vraag in hoeverre dit te danken is aan het overheidsbeleid.

Zijn de doelstellingen gerealiseerd?

In het integratiebeleid van de rijksoverheid heeft het opheffen van de sociaal-economische achterstand centraal gestaan. Alle resultaten in ogenschouw nemend, kunnen we constateren dat een deel van de in de tijd geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Het verkleinen van de achterstand is met name gelukt op het terrein van het onderwijs; de evenredigheidsdoelstelling is op het terrein van werk & inkomen minder gehaald. Op het terrein van het wonen zijn veel doelstellingen gerealiseerd; de huisvestingssituatie van migranten is aanzienlijk verbeterd, zowel in absolute als relatieve zin.

We spreken ook van een behoorlijk mate van doelstellingenrealisatie omdat succes op het ene terrein mogelijk meer van belang is dan op het andere. Aangezien succes binnen het onderwijs de sleutel lijkt voor het verder slagen van het integratieproces, zijn de overwegend positieve resultaten in het onderwijs van extra betekenis. Opleiding is de belangrijkste factor voor sociale mobiliteit in onze samenleving. Het verkleinen van de achterstand bij allochtone achterstandsgroepen geeft hoop voor de toekomst, ook al geeft een identiek opleidingsniveau voor allochtonen nog steeds geen garantie op een zelfde baankans als autochtonen hebben (vanwege de imaginaire arbeidsrij). Onder de laagopgeleiden was bijvoorbeeld de werkloosheid in 2001 bij autochtonen 4% en bij de allochtonen 11%, terwijl onder de hoogopgeleiden de percentages respectievelijk 2% en 5% zijn. Hieruit kan enerzijds worden afgeleid dat migranten nog steeds minder kansen hebben en dat onderwijsbeleid alleen niet zaligmakend kan zijn. Maar anderzijds blijkt uit deze cijfers duidelijk dat een hogere opleiding voor zowel autochtonen als allochtonen betere baankansen biedt.

Deze kansen op een goede baan en een hoger inkomen zijn op hun beurt weer van belang voor verbetering van de huisvestingssituatie en het doorbreken van woonsegregatie (witte en zwarte buurten). Uit het bronnenonderzoek bleek dat mobiliteit in het wonen primair een kwestie is van sociaal-economische kansen. De relatieve stijging van migranten in, eerst, het onderwijs en, vervolgens, de arbeidsmarkt heeft als resultaat gehad dat er in de concentratiewijken geen groepen van permanente 'achterblijvers' bestaat, ook niet onder allochtonen. Wél is het zo dat de nog steeds achterblijvende inkomenspositie van allochtonen ten opzichte van autochtonen een belangrijke belemmerende factor vormt voor migratie uit concentratiewijken naar wittere, kansrijkere, wijken. Daarvoor moet de ongelijkheid in onderwijs en arbeidsmarkt nog verder worden overwonnen.

Op het terrein van de sociaal-culturele integratie is het beeld gemengd. Het sociaal-culturele integratiebeleid van de rijksoverheid is weinig consistent geweest. Het heeft zich ontwikkeld van een categoriale, op groepsemancipatie gerichte aanpak naar een individuele inburgeringsaanpak. De laatste tijd formuleert de politiek doelstellingen met betrekking tot de gewenste aanpassing van migranten aan 'Nederlandse' normen en waarden om het dreigende gevaar van tekortschietende cohesie in de samenleving te keren.

De resultaten hebben geen gelijke tred kunnen houden met de veranderende en soms ook ambitieuze sociaal-culturele doelstellingen in verhouding tot de voorhanden middelen (zo zijn er nog wachtlijsten voor taalcursussen terwijl er zowel voor nieuw- als oudkomers inmiddels taalvereisten zijn geformuleerd). De vele wisselingen en recente aanscherpingen in de sociaal-culturele doelstellingen wijzen bovendien op verdeeldheid over deze doelstellingen, verdeeldheid die we bij sociaal-economische doelen niet tegenkomen. Deze verdeeldheid – waar veel autochtonen tegenwoordig aanpassing van migranten aan ‘Nederlandse’ normen en waarden voorstaan, daar ambiëren allochtonen de combinatie van een eigenstandige culturele ontwikkeling met aanpassing waar dit nodig is voor maatschappelijke integratie (Phalet, Vanlotringen, Entzinger, 2000) – maakt de kans op realisatie van de doelstellingen overigens ook niet groter.

De uitspraak in de motie-Marijnissen dat de integratie nog onvoldoende is geslaagd blijkt dus op basis van dit bronnenonderzoek deels correct te zijn: op enkele sociaal-economische onderwerpen en met name op sociaal-cultureel terrein is er een zekere afstand tussen de geformuleerde doelstellingen en de tot op heden bereikte resultaten. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de resultaten vooral daar achterblijven waar recentelijk nieuwe en scherpere doelstellingen zijn geformuleerd. Dit is minder het geval wanneer we de resultaten afzetten tegen eerder in de tijd geformuleerde doelstellingen. De kamercommissie wilde dat de evaluatie werd uitgevoerd op basis van de in de loop van de tijd vastgelegde doelen; de resultaten alleen afmeten aan hedendaagse opvattingen leidt tot een anachronistische beoordeling.

Dat er, vooral op sociaal-economisch terrein, het nodige is bereikt in het licht van de doelstellingen van het integratiebeleid in de loop van de afgelopen dertig jaar, wil bepaald niet zeggen dat ‘de’ integratie is geslaagd. De onvrede aan met name autochtone zijde laat zien dat er nog een lange weg te gaan is. Formeel geredeneerd is dat tot op zekere hoogte een ‘andere’ kwestie, aangezien de overheid zichzelf met betrekking tot de ‘integratie’ van de *autochtone* bevolking in de multiculturele samenleving nooit veel concrete doelen heeft gesteld. Toch kunnen we niet zeggen dat ‘het’ integratiebeleid geslaagd is. Enerzijds hebben we in de empirie gevonden dat de gestelde doelen met betrekking tot achterstandsbestrijding bij *allochtonen* deels behaald zijn, anderzijds maakt de recente onvrede duidelijk dat er geen sprake is van goede verhoudingen tussen bevolkingsgroepen. Hoe kan dat?

Op grond van het bronnenonderzoek en in het licht van de recente politieke turbulentie rijst de vraag of in het verleden de doelen wel voldoende *breed* zijn geformuleerd. Met de wijsheid van het heden kan worden geconstateerd dat het integratiebeleid een zekere eenzijdigheid heeft gekend omdat de zorgen van autochtone bewoners van o.a. achterstandswijken in ‘s lands vergaderzaal onvoldoende hebben doorgeklonken. In die zin kent de multiculturele samenleving onmiskenbaar grote problemen en daarnaar verwees o.a. de vaststelling van de motie-Marijnissen dat het integratiebeleid onvoldoende is geslaagd. Het integratiebeleid met betrekking tot migranten mag dan, zo blijkt uit dit bronnenonderzoek, in hoofdlijnen en afgemeten aan de in de loop tijd geformuleerde doelstellingen, op de door ons onderzochte terreinen redelijk ‘op schema’ liggen, daarmee zijn de problemen van de multiculturele samenleving blijkbaar bepaald nog niet opgelost.

Dit betekent dat de kwestie niet alleen is of het in het verleden geformuleerde beleid succesvol is geweest maar ook of dat beleid onvolledig, zo niet beperkt is geweest. Dit aspect dreigt buiten de boot te vallen wanneer het onderzoek naar de onvolkomen integratie zich uitsluitend zou richten op de positieverbetering van migranten op de terreinen van het wonen en sport & recreëren, onderwijs, en arbeid & inkomen.

Op grond van de resultaten van het bronnenonderzoek lijkt het autochtone ongenoegen over de multiculturele samenleving niet voldoende te kunnen worden verklaard door de veronderstelde achterblijvende integratie van migranten op de terreinen van wonen, weten en werken. Deze vaststelling geeft aanleiding voor een volgende vraag: waardoor wordt dat onmiskenbare ongenoegen dan nog meer verklaard? Hoewel beantwoording van deze vraag het bronnenonderzoek te boven gaat, zijn er in onze bevindingen wel aanwijzingen te vinden voor een aanvullende verklaring die relevant kan zijn voor toekomstig beleid.

Op de woning- en arbeidsmarkt en binnen het onderwijs was en is sprake van concurrentie tussen mensen en tussen groepen. In deze bronnenstudie valt talloze malen te lezen dat politici tegen bepaalde maatregelen zijn uit angst voor de reactie aan autochtone zijde. Categorieaal

beleid werd vaak tegengehouden uit bezorgdheid over 'raciale spanningen'; migranten hadden lange tijd beperkt toegang tot corporatiewoningen vanwege angst voor 'onvrede' bij autochtone bewoners. Recentelijk hebben velen in de media, op straat en in de politiek gesteld dat autochtonen in oude wijken veronachtzaamd zijn door de politiek omdat de aandacht teveel zou zijn uitgegaan naar migranten. Ook nu het beter gaat met sommige migranten, lijken deze sentimenten bepaald niet af te nemen. Mogelijk heeft het recente multiculturele ongenoegen dan ook niet alleen te maken met 'achterblijvende' migranten maar ook met het redelijk slagen van delen van de migrantenpopulatie. 'Scheve ogen' zullen vooral bestaan bij die autochtonen die zich in hun snel veranderende wijk in de steek gelaten voelen door het beleid: zij ervaren immers de meeste wedijver om schaarse goederen als werk en (huur)woning. In die zin leidt de huidige situatie tot een moeilijke en misschien ook wel sombere vraag: stel dat de positieverbetering van migranten doorzet, is dat wel een voldoende voorwaarde om het autochtone ongenoegen te temperen?

Verbreiding van het beleid naar verschillende groepen in moeilijke situaties – zowel naar allochtonen als autochtonen - zou een mogelijk antwoord zijn op de oplopende etnische spanningen en de historische 'verwaarlozing' van autochtonen in het integratiebeleid.

Diskwalificatie van het integratiebeleid gericht op allochtonen als zou het geheel en al mislukt zijn, wordt niet door de feiten gestaafd. Ook de stelling dat er teveel beleid is gevoerd en dat minder of geen beleid beter ware geweest, spoot niet met de feiten. Mogelijk is er eerder te weinig beleid geweest, met name met betrekking tot het multicultureel samenleven in straten, wijken, fabrieken, kantoren, disco's en schoollokalen.

Welke rol heeft het beleid gespeeld in de realisatie van resultaten?

Eenzijds blijkt uit de bronnenstudie dat de overheid een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van resultaten. Zowel op het gebied van de arbeidsmarkt, het onderwijs als de woningmarkt kon in de deelstudies vrij nauwkeurig worden aangegeven waar de overheid op welke manier heeft bijgedragen (en ook waar de overheid niet bijdroeg omdat zij het niet wilde of omdat het buiten haar macht lag.)

Anderzijds bleek de overheid soms slechts over beperkte instrumenten te beschikken, zeker in het licht van de door haar geformuleerde doelstellingen. In die gevallen is duidelijk dat het aan andere factoren heeft gelegen wanneer de doelstellingen eventueel toch zijn bereikt (conjunctuur, ambitie van migranten, ondersteuning door vrijwilligers, e.d.).

De laatste constatering maakt ook meteen duidelijk dat de resultaten, waar het de verbeterde positie van migranten betreft, kwetsbaar kunnen zijn. Bijvoorbeeld in tijden van economische stagnatie zou kunnen blijken dat de overheid niet over de middelen beschikt om in te grijpen en bij te sturen. Op de drie onderzochte terreinen is de overheid bovendien in hoge mate afhankelijk van de bereidwilligheid van anderen in het bereiken van resultaten: de sociale partners, het onderwijsveld en de woningcorporaties.

Een andere conclusie die wij trekken is de volgende. Voorzover de geformuleerde doelstellingen niet zijn gerealiseerd (en voorzover dit niet ligt aan 'verschuivende' doelstellingen) lijkt dit eerder te zijn veroorzaakt door de kloof tussen hooggestemde doelstellingen en relatief beperkte instrumenten waarover de overheid beschikt dan door interne inconsistentie in beleidsdoelstellingen. Het achterstandenbeleid was immers redelijk consistent over de terreinen van het weten, werken en wonen heen. Niet verkokering van het beleid is de boosdoener van bij de doelstellingen achterblijvende resultaten maar veeleer de kloof tussen doelen en instrumenten per terrein. Het is onder andere de grote afhankelijkheid van de overheid van maatschappelijke partners die mede debet is aan het niet (volledig) realiseren van de doelstellingen.

De categoriale, op groepsemancipatie gerichte, aanpak van het sociaal-culturele integratiebeleid lijkt niet of nauwelijks belemmerend te hebben gewerkt op de individuele sociaal-economische aanpak. Dit kan ook niet, aangezien de sociaal-economische aanpak werd ontwikkeld vanaf het midden van de jaren tachtig, toen de overheid de op groepsemancipatie ge-

richte aanpak al aan het verlaten was. De enige terreinen waar dit heeft kunnen interfereren zijn het onderwijs (OETC, maar ook daar is sprake van een verandering van het sociaal-culturele perspectief naar een individueel, instrumenteel perspectief) en de rol van zelforganisaties. Over deze zelforganisaties is het laatste woord nog niet gezegd. Een vraag voor nader onderzoek is of en in welke mate zij een belemmerende dan wel stimulerende rol hebben gespeeld in het onderwijs, het arbeidsmarkt- en het volkshuisvestingsbeleid. Enerzijds lijkt dit onwaarschijnlijk omdat zij hierin überhaupt geen directe rol van betekenis hebben of hadden. Anderzijds (zie Penninx & Schrover, 2001) stonden en staan zij deels met de rug naar de maatschappij en waren zij, zeker aanvankelijk, meer op 'bonding' dan op 'bridging' gericht. Een dergelijke defensieve houding en de mogelijke anti-integrerende tendens waarmee deze houding gepaard ging, kunnen een belemmerende invloed hebben gehad op bijvoorbeeld de onderwijsparticipatie van meisjes of de arbeidsparticipatie van vrouwen. Anderzijds kan van 'bonding' ook een beschermende werking zijn uitgegaan; zo wordt de relatief geringe mate van marginalisering onder Turkse jongeren wel aan een sterkere groepsinterne cohesie binnen de Turkse groepering toegeschreven (zie bijvoorbeeld Vermeulen & Penninx, 1994).

Hoofdstuk 8 Twee conclusies voor beleidsontwikkeling

In de voorgaande hoofdstukken hebben we op basis van het bronnenonderzoek al een aantal mogelijke richtingen aangegeven voor het toekomstige beleid.

I Het gaat daarbij in de eerste plaats om een redelijke verhouding tussen doelen en instrumenten.

Zeker met het doorzetten van de territoriale en functionele decentralisatie moet de centrale overheid zich afvragen welke instrumenten zij heeft om bij te dragen aan doelrealisatie en welke zaken kunnen worden overgelaten aan anderen.

Sturing door de rijksoverheid geschiedt vanaf de jaren tachtig immers volgens het beginsel van complementair bestuur, zowel ten opzichte van de lagere overheden (met name grote steden) als ten opzichte van de sociale partners. Via het grotestedenbeleid (bestuursconvenanten en meerjaren ontwikkelingsplannen), landelijke beleidskaders (zoals het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid) en convenanten (bijvoorbeeld het MKB-convenant) geeft de rijksoverheid vorm en inhoud aan het integratiebeleid dat vervolgens moet worden uitgevoerd door de gemeenten, instellingen en werkgevers en werknemers.

Binnen een dergelijk sturingssysteem verschuift de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid van directe uitvoering naar het garanderen van gelijke toegang van alle burgers (in ieder geval tot publieke voorzieningen zoals onderwijs, arbeidsbemiddeling en volkshuisvesting), transparantie van de publieke voorzieningen en toezicht houden op de kwaliteit van de publieke voorzieningen.

Uitgaande van de doelstelling van een evenredige kans op toegang van allochtonen tot onderwijs, werk en wonen, en gegeven de directe uitvoeringsverantwoordelijkheid (weliswaar mede met gelden van de rijksoverheid) van derden (scholen, Centra voor Werk & Inkomen, werkgevers en woningcorporaties), worden transparantie en het houden van toezicht centrale beleidsinstrumenten van de rijksoverheid in het integratiebeleid.

Transparantie kan in het onderwijs onder andere worden gerealiseerd via kwaliteitskaarten en op de terreinen werken en wonen door het opzetten van overheidsloketten. Toezicht is een functie die op het terrein van het onderwijs beter en steviger ingevuld lijkt te zijn dan bij werken en wonen. Toch verdient het aanbeveling om (ook) in die sectoren toe te zien op prestatieafspraken die tussen lagere overheden en maatschappelijke ondernemingen worden gemaakt.

Voorzover deze instrumenten niet toereikend zijn, zal moeten worden overwogen of de overheid niet meer of andere (machts-)middelen op de betreffende terreinen moet krijgen om de doelstellingen ook werkelijk af te dwingen.

Naast het garanderen van transparantie en toegang tot de hier onderzochte terreinen, kunnen we constateren dat de landelijke politiek ook een belangrijke rol speelt door het simpelweg over bepaalde problemen te hebben. In plaats van de politiek uitsluitend te beschouwen als een beleids- c.q. wetgevingsmachine is het, gelet op de resultaten van dit onderzoek (met name de autochtone onvrede), van belang om de articulatiefunctie van de politiek te benadrukken. Overigens met de kanttekening dat de politiek ook moet zorgen voor het overbruggen van maatschappelijke tegenstellingen. Maar dit laatste is geen reden, laat staan een alibi, om met meel in de mond over de multiculturele samenleving te spreken.

II Het gaat in de tweede plaats om een zekere prioritering van beleidsvelden.

Wat weegt het zwaarst in de verklaring voor de (afnemende) achterstand van migranten: sociaal-economische factoren, culturele of ruimtelijke? En hoe is dan hun verband? In het bronnenonderzoek is geschetst hoe cultuur opnieuw een relevante factor werd in de jaren negentig, maar dan vooral als probleem: de eigen identiteit zou de structurele integratie belemmeren. Een andere verschuiving is het steeds prominenter worden van territoriale concentratie van migran-

ten als 'pijnpunt': van een kwestie die hun achterstand illustreerde, werd het meer en meer beschouwd als een oorzaak van hun achterstand. Zeker toen de term integratie dominant werd, verklaarde segregatie het tekort aan integratie. In dit kader past het ons niet om een beoordeling te geven van het politieke gewicht van de problemen op het ene of andere veld. Wél kan in analytische zin worden opgemerkt dat verbetering van onderwijsprestaties een breekijzerfunctie lijkt te vervullen in de integratie van nieuwkomers. Zowel hun latere arbeidsmarktpositie, hun verdien capaciteit als hun huisvestingskansen worden hierdoor in hoge mate beïnvloed, evenals overigens hun integratie in sociaal-culturele zin.

Dat er door migrantenkinderen 'leerwinst' wordt geboekt is in dat opzicht bemoedigend en nodig uit tot voortgang van dit beleid. Tegelijkertijd zou heroverwogen kunnen worden welk 'gewicht' het loutere feit van het-kind-van-een-'allochtoon'-zijn in de financiële weegschaal moet leggen. Dit mede in het licht van het feit dat voor de autochtone achterstandsgroepen de opleidingskloof juist groter is geworden.

Dat brengt ons bij een tweede inhoudelijke prioriteit. Aandacht voor sociaal-culturele kwesties is de komende jaren blijvend van belang. De verhouding tussen bevolkingsgroepen is mede door internationale ontwikkelingen gespannen. Maar ook los daarvan zou aan het samenleven van mensen met uiteenlopende culturele achtergronden meer aandacht moeten worden besteed dan voorheen. Integratiebeleid is niet alleen achterstandsbeleid voor migranten maar ook het bespreken en aanpakken van problemen die ontstaan bij allochtonen én autochtonen door de snelle veranderingen van hun wereld. Zoals door de jaren heen is gesteld, zou integratiebeleid ook gericht moeten zijn op het versterken van de cohesie in de samenleving. Daar is het veel te weinig van gekomen.

Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken



Bronnenonderzoek Integratiebeleid

Literatuuroverzicht

April 2003

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

Adviescommissie Onderzoek Minderheden ACOM (1989). *Programmeringsadvies Onderzoek Etnische Groepen 1991*. Leiden: ACOM.

Adviescommissie Onderzoek Minderheden ACOM, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1985). *Overzicht onderzoek minderheden 1980-1985. Een geselecteerde bibliografie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adviescommissie Onderzoek Minderheden ACOM, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1989). *Onderzoek etnische minderheden. Een geselecteerde bibliografie van onderzoek inzake etnische groepen tussen 1984 en 1989 en samenvattingen van een selectie van onderzoeken, verricht in opdracht van de rijksoverheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adviescommissie Onderzoek Minderheden ACOM, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1992). *Onderzoek etnische minderheden. Een geselecteerde bibliografie van onderzoek inzake etnische groepen tussen 1989 en 1992 en samenvattingen van een selectie van onderzoeken, verricht in opdracht van de rijksoverheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ahmad, A. en K. Breunissen (1980). Huisvesting van Surinamers in Nederland. In: R. Spreekmeester en V. Evers. *Huisvesting van etnische minderheden*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Algemene Rekenkamer (1999). *Nota "Integratiebeleid etnische minderheden"*. (Tweede Kamer 1998-1999 26426, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (1999). *Rapport aanpak illegale arbeid*. (Tweede Kamer 1999-2000, 26617, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2000). *Rapport "Inburgering en taalonderwijs allochtonen"*. (Tweede Kamer 1999-2000, 27275, nr. 2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2001). *Grotestedenbeleid*. (Tweede Kamer 2000-2001, 27650, nr. 2.) Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2003). *Armoedebestrijding. De financiële ondersteuning*. (Tweede Kamer 28785, nr. 1-2.) Den Haag: SDU.

Ambonezen in Nederland. Rapport van de commissie Verwey-Jonker (1959). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Amersfoort J.M.M. van (1974). *Immigratie en minderheidsvorming. Een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Amse, A. en W. Faessen (2000). Allochtonen en hun woonsituatie. In: *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Andreotti, A. e.a. (2001). The spatial dimensions of urban social exclusion and integration The case of Milan, Italy. In: *Urbex series* nummer 16, Fourth RTD Framework Programme Targeted Socio-Economic Research

Arends e.a. (2000). *Inactiviteit van etnische minderheden*. Rotterdam: NEI.

Aspelagh, R. en S. Raven (red.) (1997). *De multiculturele samenleving, een wensdroom. De integratie van migranten in de samenlevingen van Nederland en Duitsland*. 's-Gravenhage: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Batelaan, H., D. Leveling en A. Odé (2001). *Bedrijfsadvisering Minderheden. Een evaluatie*. Amsterdam: Regioplan.

Beaujon, E. (1986). *Minderhedensport in perspectief, literatuurstudie*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Becker, H. e.a. (2002). Socially integrative city programme: An encouraging three-year appraisal. In: Deutsches Institut für Urbanistik (red.). *Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"*. Berlin: s.n. (<http://www.difu.de/english/occasional/>, gez. 13 maart 2003)

Beckhoven, E. van en R. van Kempen (2002). Effecten van herstructurering op de buurt. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jrg. 56, nr. 9, pp. 26-32.

Behandeling van de tijdens het notaoverleg over het onderdeel integratiebeleid minderheden van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (26800-VII) ingediende moties. (Handelingen Tweede Kamer 1999-2000, nr. 35, 15 december 1999, p. 2706-2714). Den Haag: SDU.

Berkel, R. van, A. Brand en J. Maaskant (1996). *Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd*. Utrecht: Van Arkel.

Beus, J. de (1998). *De cultus van vermijding. Visies op migrantenpolitiek in Nederland*. Utrecht: FORUM.

Bijzondere Commissie voor het Minderhedenbeleid (1984). *Behandeling van de Nota over het minderhedenbeleid (16102)*. (Handelingen Tweede Kamer, UCV 48, 6 februari 1984, UCV 52, 13 februari 1984, UCV 58, 27 februari 1984, UCV 64, 1 maart 1984 en UCV 69, 15 maart 1984). Den Haag, Staatsuitgeverij.

Bijzondere Commissie voor het Minderhedenbeleid (1984). *Behandeling van het Actieprogramma minderhedenbeleid 1985 (18102, nr. 89)*. (Handelingen Tweede Kamer, UCV 11, 22 oktober 1984). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Bolt, G. (2001). *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bolt, G. en R. van Kempen (2000). Concentratie en segregatie in Nederlandse steden. In: R. van Kempen, P. Hooimeijer, G. Bolt, J. Burgers, S. Musterd, W. Ostendorf en E. Snel. *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum.

Bottenburg, M. en C.J.M. Schuyt (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem: NOC*NSF.

Bouddouft, S. (2001). Marokkaanse migratiepolitiek. Toezicht op arbeidsmigranten en hun valuta. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 27, nr. 5, p. 72-86.

Bouwmeester, J., R. Schambach en M. van der Aalst (2001). *Stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren*. Leiden: Research voor Beleid.

Bovenkerk, F., K. Bruin, L. Brunt en H. Wouters (1985). *Vreemd volk, gemengde gevoelens: etnische verhoudingen in een grote stad*. Amsterdam/Meppel: Uitgeverij Boom.

Brassé, P. (1985). *Jonge migranten en hun vrije tijd. Het sport- en vrijetijdsgedrag van jonge Turken en Marokkanen in Eindhoven en Dordrecht*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Instituut voor sociale geografie, publicatie nummer 15.

Breebaart, M., Musterd, S. en W. Ostendorf (1996). *Etnische segregatie en beleid. Een internationale vergelijkend onderzoek*. Amsterdam: AME.

Brief van het Presidium inzake instelling van een tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid (28689). (Handelingen Tweede Kamer 2002-2003, 3 december 2002, nr. 28, p. 2011) Den Haag: SDU.

Brief van het Presidium betreffende een nader voorstel tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid (28689, nr. 2). (Handelingen Tweede Kamer 2002-2003, 18 december 2002, nr. 35, p. 2671) Den Haag: SDU.

Broeder, P. en G. Extra (1997). Taal. In H. Vermeulen (red.) *Immigrantenbeleid voor de multiculturele samenleving. Integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese landen. TWCM-voorstudie 9*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Broeders, D. (2001). *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Broek, Andries van den (1999). *Naar andere tijden? Tijdsbesteding en tijdsordening in Nederland, 1975-1995*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Buitendam, A. en A.J.H.T.H. Reinders (1996). Arbeidsvoorziening: terugtreden en optreden van de overheid. *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 51, 1996, p. 386-397.

Campbell, H.W. (2001). *Vrijetijdsbesteding en culturele diversiteit. Vizier op cultuurparticipatie, openluchtrecreatie en sport*. Rotterdam: Stimulans.

Centraal Bureau Arbeidsvoorziening (1990). *Uit de rij voor een baan. Suggesties voor arbeidsvoorzieningsbeleid etnische minderheden in het licht van onderzoeksresultaten*. Rijswijk: Centraal Bureau Arbeidsvoorziening.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1986). *De leefsituatie van Turken en Marokkanen in Nederland 1984. Deel 1. Eerste uitkomsten*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1989). *Niet Nederlanders in Nederland op 1 januari 1989*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, (1986-1999).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1995). *Allochtonen in Nederland 1995*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1996). *Allochtonen in Nederland 1996*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1997). *Allochtonen in Nederland 1997*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1998). *Allochtonen in Nederland 1998*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2000). *Allochtonen in Nederland 1999*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2000). *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2001). *Allochtonen in Nederland 2001*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1994). *Sociaal-culturele berichten 1994-13*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)(1996). *Sociaal-culturele berichten 1996-3*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Centraal Plan Bureau (2000). *Op weg naar een actiever grotestedenbeleid*. Den Haag, Centraal Plan Bureau
- Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1985). *Onbedoelde effecten minderhedenbeleid*. [Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer] Amsterdam: CEBEON.
- Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1989). *Stadsvernieuwing en etnische minderheden vier jaar later*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1993). *De plaats door verdeling. Woonruimteverdelingsbeleid en etnische minderheden*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Onderzoek uitgevoerd door CEBEON in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).
- Centrum Beleidsadviserend onderzoek CEBEON (1999). *Tweede vervolgmeting monitoring statushouders; huisvesting, verhuizingen en verhuismotieven, Eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Commissie 'Onderzoek lokale sociale infrastructuur' (Commissie Ety) (1998). *Deuren openen. Investeren in sociale integratie en participatie*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Cross, M. (2000). *Building bridges. Towards effective means of linking scientific research and public policy. Migrants in European cities*. Utrecht: Netherlands School for Social and Economic Policy Research (AWSB).
- Cummins, J. (1984). *Bilingualism and special education. Issues in assessment pedagogy*. Cleveland: Multi-lingual Matters Ltd.
- Daal, H.J. van (2001). *Het middenveld als smeltkroes*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Daal, H.J. van (2002). *Geef ze de ruimte. Een onderzoek naar zelforganisaties van allochtonen, gemeentelijk integratiebeleid en mogelijkheden voor donatiebeleid van Fonds 1818*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Dagevos, J.M. (1998). *Begrensde mobiliteit. Over allochtone werkenden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Dagevos, J.M. (2001). *Perspectief op integratie: over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.

Dagevos, J. (2001). *Rapportage minderheden 2001. Meer werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Dagevos, J.M., E.P. Martens en J. Veenman, J. (1996). *Scheef verdeeld. Minderheden en hun maatschappelijke positie*. Assen: Van Gorcum.

Dagevos, J.M., E.P. Martens en J. Veenman (1996). Over directe en indirecte loondiscriminatie. In: J. Veenman (red. *Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 63-81.

Dagevos, J.M. en M.A.M.M. Beljaarts (1996). *Vijf jaar voorkeursbeleid. Instroom, doorstroom en uitstroom van minderheden bij de Rijksoverheid*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Dagevos, J.M. en A. Rodenburg (1998). *Ongekend talent. Hoog opgeleide allochtonen en hun kansen op instroom, doorstroom en uitstroom bij de ministeries van VROM, OcnW en V&W*, ISEO. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Dagevos, J. e.a. (2000). *Quick scan arbeidstoeleiding en nieuwkomers*. Tilburg: IVA.

Dam, G. ten en J. Vermunt (in druk). De leerling. In J. Lowijck en N. Verloop (Red.), *Onderwijskunde een kennisbasis voor professionals* (tweede, geheel herziene versie). Groningen: Wolters-Noordhoff.

Dam, G. ten, M. Volman, K. Westerbeek, e.a. (2003). *Sociale competentie langs de meetlat. Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden*. Den Haag: Transferpunt Onderwijsachterstanden.

Debat over de integratie van nieuwkomers (27083). (Handelingen Tweede Kamer 1999-2000, 18 april 2000, nr. 70, p. 4700-4728 en 20 april 2000, nr. 71, p. 4731-4761 en 4766-4792).

Dekker, S. en C.A Verstrate (1992). *Het Amsterdamse bos als recreatiegebied. Een onderzoek onder bezoekers van enkele voorzieningen in het Amsterdamse Bos*. Amsterdam: Stichting BRON.

Dieleman F. en R. Nijstad. (1997). Eenzijdige bevolking in sociale huursector vooral probleem buiten grote steden. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, nr. 7.

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

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

Doom, J. A. A. van (1955). *Wijk en stad: reële integratiekaders? Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*. 17 december 1955, Amsterdam: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk.

Driessen, G. en G. van der Werf (1992). *Het functioneren van het voortgezet onderwijs. De positie van leerlingen in het eerste leerjaar*. Nijmegen/Groningen: ITS-Katholieke Universiteit Nijmegen / RION.

Driessen, G., en J. Bezemer (1999). *Islamitisch basisonderwijs. Schipperen tussen identiteit en kwaliteit*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.

- Dronkers, J. en W.C. Ultee (red.) (1995). *Verschuivende ongelijkheid in Nederland. Sociale ge-laagdheid en mobiliteit*. Assen: Van Gorcum.
- Dugteren, F. van (1993). *Woonsituatie minderheden 1982-1990*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Duyvendak, J.W. en A. Krouwel (1999). Sportbeoefening van immigranten. De kloof tussen wens en werkelijkheid. *Vrijtijdsstudies*, nr. 4, p. 25-46.
- Duyvendak, J.W. en L. Veldboer (2001). *Meetingpoint Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.
- Duyvendak, J.W., A. Krouwel, N. Boonstra en R. Kraaijkamp (1998). 'Mengen moet! Sport en de belofte van een multicultureel Nederland'. *Vernieuwing, Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding*, jrg. 57, nr. 9/10, p. 31-34.
- Duyvendak, J., G. Engbersen, E. Snel en F. Spierings (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.
- Duyvendak, J.W. e.a. (1998). *Integratie door sport? Een onderzoek naar de gemengde en onge-mengde sportbeoefening van autochtonen en allochtonen*. Rotterdam: Bestuursdienst Rotterdam.
- Eldering, L & P. Vedder (1992). *Opstap. Een opstap naar meer schoolsucces*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Elling, A. (2001). *Sport verbreedert, praktijk of mythe? Waarden en normen in de sport deel II*. Arnhem: NOC*NSF.
- Elling, A. (2002). "Ze zijn er [niet] voor gebouwd". *In- en uitsluiting in de sport naar sekse en etni-citeit*. Nieuwegein, Arko Sports Media.
- Elling, A. en P. De Knop (1999). De sociaal-integrerende functie van sport: een kwestie van inter-pretatie?. In: *Beleid en Maatschappij*, 25/4: 215-228.
- Emmelot, Y. en E. van Schooten (2003). Onderwijs Nederlands voor anderstalige leerlingen op de basisschool. In W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Leu-ven/Apeldoorn: Garant. (NWO/BOPO Onderzoek).
- Engbersen, G. en R. Gabriëls (red.) (1995). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd al-lochtonenbeleid*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Engelen, E. (2002, ongepubliceerd). *Immigrants in the Netherlands. Socio-economic incorporation policies assessed*.
- Entzinger, H.B. en P.J.J. Stijnen (1990). *Etnische minderheden in Nederland*. Meppel; Heerlen: Boom; Open Universiteit.
- Entzinger, H. (1998). 'Het voorportaal van Nederland inburgeringsbeleid in een multiculturele sa-menleving'. In Geuijen (red.) (1998), *Multiculturalisme*, Lemma: Utrecht, 67-79.
- Esveldt, I., I. Kulu-Glasgow, J. Schoorl en H. van Solinge (1995). Migratiemotieven, migratie-netwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Esveltdt, I. en Traudes (2001) *Kijk op en contacten met buitenlanders. Immigratie, integratie en interactie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Eurocities. (www.eurocities.org, gez. 13 maart 2003).

European Commission (2001). *Joint Report on social inclusion*. (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm, gez. 13 maart 2003).

European Commission (2002). *Work Programme 2002 -2003 : FP 6. INTEGRATING Programme. Priority 7: Citizens and Governance. in a knowledge based society*. (<http://www.cordis.lu/fp6/citizens.htm>, gez. 13 maart 2003).

European Commission, Eurostat (2002). *First demographic estimates for 2002*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. (Statistics in focus ; Theme 3 - 25/2002) (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/>, gez. 13 maart 2003).

Fase, W. (1997). Intercultureel onderwijs in het licht van sociale integratie. In: G.W. Meijnen (red.). *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, p. 67-77.

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

Fermin, A. (2000). *Burgerschap en integratiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Feijter, H. de, m.m.v. H. Blok (1999). *Huishoudens en woonlocatie van de tweede generatie allochtonen in Amsterdam in de jaren negentig*. Amsterdam: DGVH; Nethur Partnership.

Fitié, H.J. (1988). *Trendrapport woningbehoefte 1988*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Het onderzoek is in opdracht van het ministerie uitgevoerd door Strategisch Marktonderzoek, Delft).

Garbaye, R. (). *City Template Birmingham Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Oxford: Oxford University. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003)

Garssen, J. e.a. (red.) (2001). *Samenleven : Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek CBS.

Gaxie, D. e.a. (1999). Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère. *Migrations Études*, nr. 86.

G4 en Ministerie van VROM (1996). *De gedifferentieerde stad, gezamenlijke rapportage van de vier grote steden en het Rijk*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Gelauff-Hanzon, C. en M. de Gruijter (1999). *Verworvenheden en perspectief. Het 0-18 jarige allochtonenbeleid*. Utrecht; Den Haag: Verwey-Jonker Instituut; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Gemeente Arnhem (1994). *Jaarverslag sportstimulering*. Arnhem: Dienst Cultuur, Educatie, Welzijn en Sport.

Gemeente Arnhem (1997). *Van sportstimulering naar sportontwikkeling*. Arnhem: Dienst Cultuur, Educatie, Welzijn en Sport.

- Gemeente Breda (1989). *Minderhedenbeleid in de jaren negentig*. Breda: gemeente Breda.
- Gemeente Den Haag (1995). *Sturen op doelen. Vertrekpunten voor sport, zorg en welzijn*. Den Haag: gemeente Den Haag.
- Gemeente Eindhoven (1993). *Eindhoven sportstad*. Eindhoven: gemeente Eindhoven.
- Gemeente Eindhoven (1996). *Nieuwsbrief buurtaanpak*. Eindhoven: Stichting O en O.
- Gemeente Eindhoven (1997). *Nieuwsbrief buurtaanpak*. Eindhoven: Stichting O en O.
- Gemeente Eindhoven (1997). *Nieuwsbrief Eindhoven in beweging*. Eindhoven: gemeente Eindhoven.
- Gemeente Eindhoven (1998). *Nieuwsbrief Eindhoven in beweging*. Eindhoven.
- Gemeente Rotterdam (1978). *Migranten in Rotterdam*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1978). *Rotterdam in beweging*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1991). *De nieuwe Rotterdammers: facetbeleid culturele minderheden in de jaren '90*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1992). *Communiceren met nieuwe Rotterdammers*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1994). *Collegeprogramma Werk en Veiligheid*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1996). *Werk en veiligheid nog steeds bovenaan*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1997). *Minderhedennota, effectief allochtonenbeleid*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (1998). *Collegeprogramma: Met raad en daad*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gerrichhauzen, L. (2001). *De dynamiek in de ordening van de volkshuisvesting*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Gestel, B. van (1999). *Nieuwe doelgroepen van de volkshuisvesting*. Amsterdam: Regioplan Stads en Land.
- Gowricham, R. (2001). *In- en uitsluiting in Nederland. Een overzicht van empirische bevindingen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR. (Werkdocumenten W122)
- Gramberg, P. (2000). De invloed van de buurt op schoolloopbanen. *Agora*, nr. 3, pp. 20 – 21.
- Grinten, P. van der (1993). *Lokaal allochtonenbeleid*. Utrecht: NIZW; LCGW.
- Gunsteren, H.R. van en P. den Hoed (red.) (1992). *Burgerschap en praktijken*. Den Haag: SDU. (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; 77).

Haan, J. de en W. Knulst (2000). *Het bereik van de kunsten. Een onderzoek naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende en podiumkunsten sinds de jaren zeventig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (1979) *Meer of minder coördineren? Advies over coördinatie van het beleid inzake de etnische minderheden en woonwagenebewoners*. Den Haag: Staatsuitgeverij. (B100m).

Heijke, J.A.M. (1979). *Sociaal-economische aspecten van gastarbeid, diss. Rotterdam*. Rotterdam, s.n.

Hettema, E. van (1995). *Sportdeelname van allochtone meisjes*. Scriptie, Rijksuniversiteit Groningen. S.l.: s.n.

Hof, L. van 't en J. Dronkers (1993). Onderwijsachterstanden van allochtonen. Klasse, gezin of etnische cultuur? *Migrantenstudies*, jrg. 9, nr. 1, p. 2-26.

Hofland, J. en J.H. Hoogteijling (1988). *Welzijnsinstellingen voor minderheden*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. (Onderzoek verricht op verzoek van de ministeries van Financiën en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur).

Hooghiemstra, E. (1995). Culturele begrenzingsen? Het ruimtegebruik van Turkse en Marokkaanse scholieren in Nederland. *Vrije tijd en samenleving*, jrg. 13, nr. 3-4, p. 29-50.

Hoogsteder, M.H.H. en S. Schalk-Soekar (2001). *Allochtonen over Nederland(ders) in 2001. Onderzoek naar opvattingen van migrantengroepen in Nederland over de multiculturele samenleving*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.

Hooft, J. (1987). *De sportdeelname van etnische minderheidsgroepen*.

Hooven, M., ten (2001). *De lege tolerantie: over vrijheid en vrijblijvendheid in Nederland*. Amsterdam: Boom.

Huis, L. van en J. Nicolaas (2000). Allochtonen en hun verhuisgedrag. In: *Allochtonen in Nederland 2000*. Voorburg /Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Huis, L. van (2001). Spreiding van niet-westerse allochtonen over Nederland. In: *Allochtonen in Nederland, 2001*. Voorburg /Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Huls, F.W.M. (1997). Allochtonen en maatschappelijke participatie. In: *Allochtonen in Nederland 1997*. Voorburg: CBS.

Hustinx, P. (1998). *Milieu, sekse, etniciteit en schoolloopbaan. Een onderzoek onder Nederlandse jongeren in het begin van de jaren negentig*. (diss. Utrecht). Utrecht, s.n.

Integratiebeleid 1999-2002. Verslag van een algemeen overleg op 23 juni 1999 over onder meer het plan van uitvoering van de nota 'Kansen krijgen, kansen pakken'. (Tweede Kamer, 1989-1999, 26333, nr. 9). Den Haag: SDU.

Integratiebeleid 1999-2002. Verslag van een algemeen overleg op 6 oktober 1999 over onder meer de kabinetsreactie op het advies van het RMO Integratie op perspectief. (Tweede Kamer 1999-2000, 26333, nr. 10). Den Haag: SDU.

Interdepartementale Werkgroep IBO Inburgering (2002). *Perspectief op integratie. IBO naar doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2000. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Jansen, H. (2001). *De arbeidsmarktpositie van de ex-deelnemers aan de EAU*. Amsterdam: Regioplan.

Jansen J. (2000). *Ergens anders onderdak : een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederlands, 1945 – 1995*. Leiden: Universiteit Leiden

Janssen, R. (2003). *Het integratiefiasco ontleed*. (<http://www.sp.nl/nieuws/tribune/200209/integratie.stm>, gez. 13 maart 2003)

Jaspers, T. en J. Outshoorn (red.) (2002). *De bindende werking van concepten: reflecties over participatie, binding en betrokkenheid in opvoeding & onderwijs, arbeid en zorg*. Amsterdam: Aksant

Jókövi, E.M. (1999). Vrijtijdsbesteding van de 1e en 2e generatie Turken, Marokkanen en Surinamers. *Vrijtijdsstudies*, nr. 4, p. 47-61.

Jókövi, E.M. (2000). *Vrijtijdsbesteding van allochtonen en autochtonen in de openbare ruimte. Een onderzoek naar de relatie met sociaal-economische en etnische culturele kenmerken*. Wageningen: Alterra.

Jókövi, E.M. (2000). *Recreatie van Turken, Marokkanen en Surinamers in Rotterdam en Amsterdam. Een verkenning van het vrijetijdsgedrag en van de effecten van de etnische cultuur op de vrijetijdsbesteding*. Wageningen: Alterra.

Jókövi, E.M. (2001). *Beleidsaanbevelingen en samenvatting uit het rapport: Vrijtijdsbesteding van allochtonen en autochtonen in de openbare ruimte. Een onderzoek naar de relatie met sociaal-economische en etnisch-culturele kenmerken*. Wageningen: Alterra.

Karsten, S. (2002). Onderwijsachterstandenbeleid. In: W. Meijnen e.a. *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Kempen, R. van. (2000). *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden. Mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum.

Keune, C., N. Boonstra en A. Overgaag (2002). *Mijn vrienden ken ik van de straat . Vrijtijdsbesteding van jonge Turken en Marokkanen in de openbare stedelijke ruimte*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Keune, C. en C. Horssen (2002). *Trendstudie allochtone jeugd*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klaver, J. (2001). *Antillianen en Arubanen naar werk*. Amsterdam: Regioplan.

Kleinmans R., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Rotterdam/ Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam/ Ministerie VROM.

Kleinmans, R. en H. Kruythoff (2002). *Herstructurering: in het spoor van vertrekkers*. Utrecht/ Den Haag: DGVH/ Nethur en Ministerie VROM.

Klinkenberg, T. van den en S. Huismans (red.) (2002). *Er zit muziek in mozaïek. De toekomst van de Nederlandse samenleving*. Utrecht: FORUM.

Klopprogge, J. e.a. (1994). Verschillen in onderwijspositie, gedeeltelijk verklaard. In: J. Veenman en Th. Roelandt (red.) *Onzeker bestaan. De maatschappelijke positie van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen in Nederland*. Amsterdam: Boom, p. 79-108.

Knol, F.A. (1998). *Van hoog naar laag, van laag naar hoog. De sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken tussen 1971-1995*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Koopmans, R. en P.J. Statham (eds.) (2000). *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Koopmans, R. (2002). Zachte heemeesters ...: een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. *Migrantenstudies*, 2002, nr. 2; p. 87-92.

Krouwel, A. en N. Boonstra (2001). Etnische tweedeling in sport en vrijetijdsbesteding?. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting Point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Kruiswijk, P. (1999). *Vrijetijdsbesteding van jonge vluchtelingen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kruyt, A. en J. Niessen (1997). Integration In: *Immigrant policy for a multicultural society*. Brussel: IMES

Kwekkeboom, R., T. Roes en V. Veldheer (2002). *De werkelijkheid van de welzijnswet. Verkenning van de werking van de welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lagendijk, E. en M. van der Gugten (1996). *Sport en allochtonen*. Den Haag: Van Dijk Van Soomeren Onderzoeksbureau/Ministerie van VWS.

Latuheru, E. en M. Hessels (1996). Schoolprestaties en de invloed van etnische en sociaal-economische herkomst. *Sociologische Gids*, jrg. 18, nr. 2, p. 100-114.

Ledoux, G. (2003). Ontwikkelingen in het basisonderwijs. In W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. NWO/BOPO Onderzoek. Leuven/Apeldoorn: Garant.

Ledoux, G. e.a. (2003). *Sociale integratie in het primair onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: SCO-Kohnstamm Instituut/ITS.

Leistra, G. (1995). *Parbo aan de Amstel. Surinamers in Nederland*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Leun, J. van der, E. Snel en G. Engbersen (1998). Ongelijkheid in onveiligheid. *Tijdschrift voor de criminologie*, nr. 4, p. 370 e.v.

Lindo, M. Ph., R. den Uyl en E. van den Hout (1998). *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie integratiebeleid 1998*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling RMO. (RMO achtergrondstudie; advies 7).

Loo, M. van het, e.a. (2001). *A comparison of American and Dutch immigration and integration experiences*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR.

- Lucassen, L. en A.J.F. Köbben (1992). *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap*. Amsterdam / Lisse: Swets en Zeitlinger.
- Mahning, H. (1998). *Integrationspolitiek in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden*. Neuchâtel: FSM.
- Mak, C.D., m.m.v. E.G.M. van Gessele (1984). *Onderzoek minderheden en decentralisatie. Deel 1: een analyse van beleid en reacties daarop*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Mak, C.D., m.m.v. E.G.M. van Gessele (1984). *Onderzoek minderheden en decentralisatie. Deel 2: vergelijkend onderzoek in twee gemeenten*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Marques, M. e.a. *City template Oeiras Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Lissabon: Universidade de Lisboa. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003)
- Martens, E.P. (1995). *Minderheden in beeld*. Rotterdam: ISEO.
- Martens, E.P. (1999). *Minderheden in beeld*. Rotterdam: ISEO.
- Martens, E.P. en J. Veenman (1994). Inkomens van allochtonen en autochtonen vergeleken. In: J. Veenman en Th. Roelandt (red.). *Onzeker bestaan*. Amsterdam: Boom, p. 134-148.
- Martens, E.P. en J. Veenman (1996). Inhalen en ingehaald worden in de opleidingsrace. In: J. Veenman (red.). *Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 15-39.
- Martens, E.P. en J. Veenman (1998). De betekenis van generieke en etnisch-specifieke factoren bij de verklaring van achterstand van etnische minderheden. *Mens en Maatschappij*, jrg. 73, nr. 1, p. 62-74.
- Martens, E.P. en Y.M.R. Weijers (2000). *Integratiemonitor 2000*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).
- Martiniello, M. (?). *City template Luik Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Luik: Université de Liege. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003)
- Meiburg, H. (1982). *Sport bevordert de integratie*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Meiburg, H. (1982). *Sport en integratie. Evaluatierapport*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Meijnen, W. e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Meijnen, W. (2003). Onderwijsachterstanden: een historische schets. In: W. Meijnen e.a. *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Mens, A. en C. van Calcar (1981). *Onderwijsstimulering op weg*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO.

Minderheden in Nederland. Statistisch vademecum 1987 t/m 1994. Den Haag: SDU. (Onderzoek uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, ISEO en het Centraal Bureau voor de Statistiek).

Minderhedennota (1983). Regeringsnota over het minderhedenbeleid. Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken (1987). *Werkgelegenheid etnische minderheden bij de rijksoverheid.* (Tweede Kamer 1987-1988, 20 339, nrs. 1-2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1989). *Actieprogramma minderhedenbeleid 1990.* (Tweede Kamer 1989-1990, 21301, nrs. 1-2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1990). *Actieprogramma minderhedenbeleid 1991.* (Tweede Kamer 1990-1991, 21971, nrs. 1-2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken en minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie (1991). *Nota rechtspositie en sociale integratie.* (Tweede Kamer 1990-1991, 22138, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1991). *Minderhedenbeleid 1992. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken.* (Tweede Kamer 1991-1992, 22314, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1992). *Minderhedenbeleid 1993. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken.* (Tweede Kamer 1992-1993, 22809, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1993). *Minderhedenbeleid 1994. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken.* (Tweede Kamer 1993-1994, 23409, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1994). *Minderhedenbeleid 1995. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken.* (Tweede Kamer 1994-1995, 23901, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1995). *Minderhedenbeleid 1996. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken.* (Tweede Kamer 1995-1996, 24401, nrs. 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1996). *Minderhedenbeleid 1997. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse Zaken.* (Tweede Kamer 1996-1997, 25001, nr. 1-2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken (1997). *Minderhedenbeleid 1998. Jaaroverzicht en brief van de Minister van Binnenlandse zaken.* (Tweede Kamer 1997-1998, 25601, nrs 1 en 2.) Den Haag: SDU.

Minister van Binnenlandse Zaken en minister van Justitie (1997). *Brief en nota Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden.* (Tweede Kamer 1997-1998, 25726, nr. 1.) Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en minister van Justitie (1975). *Bepalingen inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers (wet arbeid buitenlandse werknemers). Koninklijke boodschap en Ontwerp van wet.* (Tweede Kamer 1975-1976, nrs. 1 en 2.) Den Haag: Staatsuitgeverij.

Minister van Sociale Zaken en minister van Justitie (1975). *Bepalingen inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers (wet arbeid buitenlandse werknemers). Memorie van toelichting.* (Tweede Kamer 1975-1976, nrs. 1 en 2). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993). *Werk en minderheden. Minderhedennota 1993.* (Tweede Kamer 1992-1993, 22825, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Minister van Justitie (1998). Wet van 9 april 1998 tot wijziging van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de wet (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden). In *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1998, 241. Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de handhaving van die wet. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.* (Tweede Kamer 1999-2000, 27022, nr. 10). Den Haag, SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Brief minister inzake de gezamenlijke aanpak ter voorkoming en bestrijding van problematische schuldensituaties 24 mei 2000..* (Tweede Kamer 1999-2000, 24515, nr. 56). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister voor Grote Steden- en integratiebeleid en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000-2003. Nota 'Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden plan van aanpak 2000-2003'.* (Tweede Kamer 1999-2000, 27223, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden. Brief minister over de naleving van de Wet SAMEN.* (Tweede Kamer 2001-2002, 27223, nr. 20). Den Haag, SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Nota knelpunten op de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie.* (Tweede Kamer 2001-2002, 28026, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2001). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000-2003. Brief ministers bij aanbieding rapport naar aard en oorzaken inactiviteit bij etnische minderheden (NEI).* (Tweede Kamer 2000-2001, 27223, nr. 16). Den Haag: SDU.

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1976). *Derde nota over de ruimtelijke ordening. Deel 2: verstedelijkingsnota.* (Tweede kamer 1975-1976, 13 754, nrs. 1-2). Den Haag: Staatuitgeverij.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2002). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002. Brief ministers over het tegengaan van de groei van wijken met een eenzijdige bevolking van allochtone herkomst.* (Tweede Kamer, 2002-2003, 28162, nr. 3). Den Haag: SDU

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1998). *Minderhedenbeleid 1999: jaaroverzicht.* (Tweede Kamer 1998-1999, 26210 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, 26333, nr.2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1999). *Integratiebeleid 1999-2002. Brief van de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid n.a.v. overleg over ondermeer de nota "Kansen pakken, kansen krijgen"*. (Tweede Kamer, 1989-1999, 26333, nr. 3). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1999). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999.*, (Tweede Kamer 1999-2000, 26815, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1999). *Integratiebeleid 1999-2002. Brief minister met kabinetsreactie op SCP-rapport positie en leefsituatie van ouder wordende eerste generatie etnische minderheden.* (Tweede Kamer 1998-1999, 26333, nr. 8). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Grotestedenbeleid. Brief minister inzake ondertekening convenanten en overwegingen en voornemens GSB-beleid op langere termijn.* (Tweede Kamer, 1999-2000, 21062, nr. 87). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Grotestedenbeleid. Brief minister over de actuele ontwikkelingen bij het grotestedenbeleid en een reactie op de CPB rapportage en het jaarboek GSB.* Tweede Kamer 1999-2000, 21062, nr. 90). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Voortgangsrapportage inburgering en een globale tussenstand van de uitvoering van de nota "Kansen krijgen, kansen pakken"*. (Tweede Kamer 1999-2000, 27083, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000.* (Tweede Kamer 2000-2001, 27412, nr. 2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2001). *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2001.* (Tweede Kamer 2001-2002, 28006, nrs. 1-2). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Grotestedenbeleid. Brief minister met Tussenstand Grotestedenbeleid.* (Tweede Kamer 2001-2002, 21062, nr. 104). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Inburgering. Brief minister met de tweede voortgangsrapportage in het kader van het Groot Project Inburgering Oudkomers.* (Tweede Kamer 2001-2002, 27083, nr. 24). Den Haag: SDU.

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2002). *Steden op Stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2002). *Brief minister bij de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002.* (Tweede Kamer, 2002-2003, 28612, nr. 1). Den Haag: SDU.

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2003). *Inburgering. Brief minister met de derde voortgangsrapportage in het kader van het Groot Project Inburgering Oudkomers.* (Tweede Kamer 2002-2003, 27083, nr. 31). Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981). *Ontwerp-minderhedennota.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983). *Minderhedenbeleid. Nota uitgebracht aan de Tweede Kamer van de Staten Generaal* (Tweede Kamer 1982-1983, 16102, nrs. 20-21). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1989). *Actieprogramma minderhedenbeleid 1990*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1990). *Regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport Allochtonenbeleid*. (Tweede Kamer 1990-1991, 21472, nr. 2). Den Haag, SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1991). *Nota Registratie en Rapportage Minderhedenbeleid*. (Tweede Kamer 1991-1992, 22314, nr.11). Den Haag: SDU

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994). *Integratiebeleid etnische minderheden*, contourennota (Tweede Kamer 1993-1994; 23684, nr.1, 2). Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). *Steden staan voor stedelijkheid. Concept convenant Grote-Stedenbeleid kabinet-G15*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (1999). *Nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2000). *Brochure Het grote stedenbeleid*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1977). *De positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*. Den Haag, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1982). *Nota beleidspunten 1981-1985 van de afdeling Welzijn Buitenlanders*. Rijswijk: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Ministerie van Financiën (1999). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (2002). *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2002*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993). *Kiezen voor recreatie. Beleidsnota openluchtrecreatie 1992- 2010*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Economische Zaken (2002). *Toeristisch-Recreatief Actieprogramma*. Den Haag: Ministeries van Landbouw, Natuur en Visserij en van Economische Zaken.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1992). *Ceders in de tuin: naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*. (Rapportage van de commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Regeling omzetting faciliteitenregelingen fbs naar lump sum vo, inclusief overgangsrecht en samenvoeging van scholen in het vo per 1 augustus 1996, artikel 1 regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen WVO*, Uitleg OCenW-regelingen nr. 28a.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998 – 2002*. Den Haag: SDU.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998). *Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag, SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Cultuur als confrontatie. Cultuurnota 2001-2004*. Den Haag, SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Aan de slag met onderwijskansen*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1974). *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties. Maatregelen tot uitvoering van het Onderwijsstimuleringsbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*. (Tweede Kamer, 1980 – 1981, 16 825, nrs. 1-2). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1982). *Onderwijsvoorrangsplan*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1983). *Onderwijsvoorrangsplan 1983 – 1985*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1984). *Ontwerp van wet houdende vaststelling van een wettelijk kader voor het voeren van een samenhangend onderwijsvoorrangsbeleid (Onderwijs-voorrangswet)*. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984 – 1985, 18775, nrs. 1-3). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Het formatiebesluit WBO*. Staatsblad 1985 nr. 337. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Onderwijsvoorrangsplan 1985 – 1989*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1992). *De OVB-draad samen weer opgepakt. Positieve verworvenheden van de onderwijsvoorrangsgebieden, als basis voor werkafspraken voor de komende periode*. Den Haag: DOP.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1993). *Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993 – 1997*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Beleidsreactie bij het advies 'Ceders in de tuin'; naar meer schoolsucces voor allochtone en autochtone leerlingen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid (1970). *Nota buitenlandse werknemers*. (Tweede Kamer 1969-1970, 10504, nr. 1-2). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993). *Werk en minderheden, minderhedennota 1993*. (Tweede Kamer, 22825 nr. 1, 2). Den Haag: SDU.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994). *Werken onder druk*. Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997). *Sociale Nota 1998*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997). *Wijziging van de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (BEAA) in verband met vergroting van de effectiviteit van de Wet. (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden)*. (Tweede Kamer 1996-1997 25369, nrs. 1,2 en 3. Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998). *Sociale Nota 1999*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) *Brochure EQUAL Europese subsidies ter bestrijding van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *Inventarisatie van het kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (2002) *Eindverslag Bewonersparticipatie en stedenbeleid*. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1994). *Naar eigen vermogen. Welzijnsnota 1994-1998*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport .

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1996). *Wat sport beweegt. Contouren en speerpunten voor het sportbeleid van de rijksoverheid*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1997). *Sport blijft sociaal vernieuwend. Doel, criteria en voorbeelden van multiprojecten*. Rijswijk: Ministerie van VWS directie sportzaken.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998). *De terugblik. Verslag over de periode 1995-2002*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998). *Werken aan sociale kwaliteit. Welzijnsnota 1998-2002*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport..

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1999). *Breedtesport*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1974). *Nota woon- en huursubsidiebeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1982-1983). *Meerjarenplan stadsvernieuwing 1983/87- 1992/96*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1990). *Evaluatienota stadsvernieuwing jaren '80 / Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992). *Tendrapport volkshuisvesting 1992*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992). *Nota beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst: samenvatting*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993). *Rapportage huisvesting minderheden. Ontwikkelingen in de jaren tachtig, perspectief voor de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1995). *Tendrapport volkshuisvesting 1995. De woningmarkt: een verkenning*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (In opdracht van het ministerie uitgevoerd door AB Onderzoek)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996). *Minderheden aan bod. Betekenis van aanbodmodellen van woonruimteverdeling voor etnische minderheden: eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie door het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek CEBEON)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997). *Nota stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997). *Woonverkenningen. Wonen in 2030*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer .

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999). *Evaluatie nota volkshuisvesting in de jaren negentig Evaluatie: Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000). *Nota mensen, wensen, wonen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000). *Perspectief op wonen. Rapportage van het Woningbehoefte-onderzoek 1998*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001) *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Een evaluatie van de mate waarin de inhoudelijke doelen van de Nota Volkshuisvesting zijn bereikt*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1984). *Ontwerp Rijksprogramma Welzijn Minderheden 1984*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1984). *Rijksprogramma Welzijn Minderheden 1984*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur WVC (1985). *Nota sport en minderheden*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1988). *Rijksprogramma welzijn minderheden 1988*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Directie Jeugdbeleid (1989). *Jeugdige Minderheden: belemmeringen, samenhangen en beleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1994). *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1994). *Kleurrijk grijs: Reactie op het advies 'Kleur bekennen' over allochtone ouderen van de Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Molleman, H. (2003). Het minderhedenbeleid in retrospectief. De drie l's: Immigratie – Integratie – Islam (5). *Socialisme en democratie*, jaargang 60, nummer 1 / 2, p. 62-66.

Moren, R. *City Template Barcelona Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project*. Warwick: University of Warwick en Centre for Research in Ethnic Relations. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003)

Musterd, S. en M. de Winter (1998). Conditions for spatial segregation: some European perspectives. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 22, no.4, pp. 665 – 673.

Musterd, S. en W. Ostendorf (2000). De context van verantwoordelijkheid: een specificatie op het gebied van het wonen. In: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. *Aansprekend burgerschap, advies 10, Bijlage 4*, p. 105-127. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Muus, Ph.J. (1984). *Overzichtsstudie arbeidsmarktpositie minderheden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Naar een wet op de Stadsvernieuwing (1974). (Rapport van de Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing waarin vervat een Voorontwerp van Wet met aanbiedingsnota van de staatssecretaris en minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Den Haag: s.n.

Niesing, W. (1993). *The labor market position of ethnic minorities in the Netherlands*, diss. Rotterdam. Rotterdam, s.n.

Niesing, W. en J. Veenman (1990). Achterstand en achterstelling in het inkomen. In: J. Veenman (red.). *Ver van huis, Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 69-87.

Nota Buitenlandse Werknemers. Voorlopig verslag. (Tweede Kamer, 1970-1971, 10504, nr. 5). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota Buitenlandse Werknemers. Memorie van Antwoord. (Tweede Kamer, 1973-1974, 10504, nr. 9). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota Buitenlandse Werknemers. Eindverslag. (Tweede Kamer, 1973-1974, 10504, nr. 11). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nota Buitenlandse Werknemers. Nota naar aanleiding van het eindverslag. (Tweede Kamer 1974-1975, 10504, nr. 12). Den Haag: Staatsuitgeverij.

- Nota Buitenlandse Werknemers.* (Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, p. 535-596). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Nota 'Integratie in het perspectief van immigratie'* (2001). (Tweede Kamer, 2001-2002, 28198, nr. 2). Den Haag: SDU.
- Odé, A. (2002). *Ethnic-cultural and socio-economic integration in the Netherlands*. Assen: Van Gorcum.
- Ogbu, J.U. (1978). *Minority education and caste, The American system in cross-cultural perspective*. Orlando: Academic Press.
- Ogbu, J.U. (1992). Understanding cultural diversity and learning. *Educational Researcher*, jrg. 21, nr. 8, p. 5-14.
- Onbedoelde effecten minderhedenbeleid. Samenvatting.* [Onderzoek uitgevoerd door Cebeon] (1986). Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Onderzoek integratiebeleid. Brief van het presidium.* (2002). (Tweede Kamer 2002-2003 28689, nr. 1) Den Haag: SDU.
- Onderzoek integratiebeleid. Brief van het presidium.* (2002). (Tweede Kamer 2002-2003 28689, nr. 2) Den Haag: SDU.
- Oud, W., P. Koopman en A. Veen (2000). *Jongeren in Bos en Lommer en hun tijdsbesteding*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ours, J.C. van, J. Veenman en W.J. Verhoeven (2002). *Van ouder op kind. Scholing en arbeidsmarktpositie van tweedegeneratie allochtone jongeren.* (OSA-publicatie A185). Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek OSA.
- Ouwehand, A. red. (2000). *De vernieuwing halverwege. Evaluatie vernieuwing Bijlmermeer 1992 – 1999*. Amsterdam: Begeleidingsgroep Evaluatie Vernieuwing Bijlmermeer.
- PBR (2000). *Een barbecue in het Kralingse bos. Hoe allochtone Rotterdammers de groene ruimte waarderen*. Rotterdam: PBR. In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Pengel, G. (et al) (1999). *Etnische tweedeling in de sport :een onderzoek in opdracht van NOC*NSF.* 's-Hertogenbosch : Diopter-Janssens & Van Bottenburg.
- Penninx, R. (1988). *Minderheidsvorming en emancipatie, diss.* UvA. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Penninx, R. (1992). *Wie betaalt en wie bepaalt? Onderzoeksbeleid van de overheid m.b.t. minderheden en de invloed van onderzoek op beleid.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Penninx, R. (1998). Migratie, minderheden en multicultureel beleid in Nederland in vergelijkend perspectief. In: Penninx, R., H. Münstermann en H. Entzinger. *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 717-738.
- Penninx, R., e.a. (1995). *Migratie, minderheden en beleid in de toekomst. Een trendstudie, in opdracht van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid.* Amsterdam: Het Spinhuis.

- Penninx, R., H. Münstermann en H. Entzinger (red.). (1998). *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*. Groningen: Wolters-Noordhoff
- Penninx, R., J. Schoorl en C. van Praag (1993). *The impact of international migration on receiving countries. the case of the Netherlands*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Penninx, R. en M. Schrover (2001). *Bastion of bindmiddel? De organisatie van migranten in een lange termijnperspectief*. S.I.: NWO/NMPS.
- Perchinig, B. (2001). *Migrantenpolitik europäischer Städte: Strategien gegen soziale exklusion und fremdenfeindlichkeit im vergleich. Amsterdam, Birmingham, Hamburg und Wien im Vergleich. Endbericht für das Bundesministerium für bildung, Wissenschaft und Kultur*. Wien: s.n.
- Phalet, K., C. van Lotringen en H. Entzinger (2000). *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*. Utrecht: Universiteit Utrecht, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.
- Praag, C.S. van (1981). *Allochtonen, huisvesting en spreiding*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Praag, C.S. van (1984). *Evenredigheid en toegankelijkheid*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Praag, Carlo van (1989). *De woonsituatie van etnische minderheden. Een analyse van het woning-behoefte-onderzoek 1985/1986*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Prins, B. (2000). *Voorbij de onschuld: het debat over de multiculturele samenleving*. Amsterdam: Van Gennep.
- Prins, B. (2002). Het lef om taboes door te breken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalisme. *Migrantenstudies*, 18, 241-255.
- Prinssen, J. en J. Kropman (1986). *De huisvesting van etnische minderheden geregeld? Verslag van een onderzoek naar het gebruik en de effecten van de VROM-circulaires MG 83-16 en MG 83-47*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) (2000). *Interculturalisatie van de gezondheidszorg*. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Raad voor de Volkshuisvesting (1989). *Advies inzake de ontwerp-nota volkshuisvesting in de jaren negentig*. Zoetermeer: Raad voor de Volkshuisvesting.
- Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (1997). *Advies over de ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.
- Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (1999). *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Visie op de Stad*. Den Haag: VROM-raad.
- Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (2001). *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. Visie op de Stad 2*. Den Haag: VROM-raad.
- Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer (VROM-raad) (2002). *Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen*. Den Haag: VROM-raad.

Raad voor het Jeugdbeleid (RJB) (1989). *Toekomst gevraagd: Kommentaar op de notitie jeugdige minderheden*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (1999). *Retoriek en realiteit van het integratiebeleid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2001). *Etniciteit, binding en burgerschap*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1997). *Stedelijke vernieuwing; advies 2*. Den Haag: SDU.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1998). *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998*. Den Haag: SDU.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1998). *Integratie in perspectief: advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*. Den Haag: RMO. (RMO-advies; 7).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1999). *Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit*. Den Haag: RMO. (RMO-advies; 9).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2000). *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: RMO. (RMO-advies; 11).

Redmond, R., m.m.v. G. van Hooijdonk, S. Tan, G. van der Veen (2002). *Het onderwijs-achterstandenbeleid. Maatwerk door gemeentelijke partners*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Reezigt, G. (2003) Voor- en vroegschoolse educatie. In Meijnen, W. e.a. (2003). *Onderwijs-achterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Regeling onderwijsvoorrangsgebieden. Wet van 21 april 1993, houdende wijziging van de wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, ten behoeve van de opheffing of vermindering van onderwijs-achterstanden van 1993. In: *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1993, nr. 253.

Reijndorp, A. (1996). *Wie stelt de bevolking samen? De ontwikkeling van de sociale component van het ruimtelijk beleid*. notitie in opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Rotterdam: Reijndorp B.V.

Reijndorp, A. (1997). Vooruitkomen in achterstandswijken. In: Schuyt, C. (red.). *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

Reinsch, P. (2001). *Measuring Immigrant Integration: Diversity in a Dutch City*. Dissertatie. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Rijkschroeff, R. J. de Savornin Lohman, J.W. Duyvendak, K. Vos, C. van Gelder, en M.J. de Grijter (2001). *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Rijpma, S.G. en C. Roques (2000). *Diversiteit in vrijetijdsbesteding. Rapportage van een onderzoek naar de deelname van Surinaamse, Turkse en Marokkaanse Rotterdammers van de 1^e en 2^e generatie aan onder andere cultuur, openluchtrecreatie en sport in 1999*. Rotterdam: Centrum voor onderzoek en statistiek.

Roelandt, Th. en E. Martens (1990). Ongelijke kansen in het onderwijs: sociale herkomst, migratie en etniciteit. In: Veenman, J. (red.). *Ver van huis. Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 19-41.

Roelandt, Th. en J. Veenman (1988). *Onderwijs en minderheden*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Roelandt, Th. en J. Veeman, J. (1989). *Minderheden in Nederland. Sectorstudie Huisvesting*. Rotterdam: ISEO.

Roelandt, Th., J.H.M. Roijen en J. Veenman (1992) *Minderheden in Nederland : Statistisch vademecum 1992*. Den Haag: SDU. (Onderzoek uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, ISEO en het Centraal Bureau voor de Statistiek).

Roelandt, Th., H.M.A.G. Smeets en J. Veenman (1993). *Jaarboek minderheden 1993*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/ Koninklijke Vermande.

Schmeink, H. en Wolde, S.J. ten (1998). *Allochtonen en recreatie*. Den Haag: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum. In opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Groene Ruimte en Recreatie.

Schnabel, P. (2000). *De multiculturele illusie*. Utrecht: Forum.

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

Schuppen, N. van (1989). *De sportdeelname en het sportstimuleringsbeleid van Turken en Marokkanen in Nederland*. Amsterdam, Vrije Universiteit.

Schuster, J. (1999). *Poortwachters over immigranten. Het debat over immigratie in het naoorlogse Groot-Brittannië en Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Schuyt, C.J.M. (1995). *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Schuyt, K. (red.) (1997). *Het sociaal tekort: veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

Schuyt, K. en E. Taverne (2000).1950. *Welvaart in zwart-wit*. Den Haag: SDU.

Smeets, H.M.A.G. ... [et al.], m.m.v. het Nederlands Ccentrum Buitenlanders (NCB) (1994) *Jaarboek minderheden 1994*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1995). *Jaarboek minderheden 1995*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1996). *Jaarboek minderheden 1996*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1997). *Jaarboek minderheden 1997*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1998). *Jaarboek minderheden 1998*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.

- Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (1999). *Jaarboek minderheden 1999*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.
- Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (2000). *Jaarboek minderheden 2000*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.
- Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (2001). *Jaarboek minderheden 2001*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.
- Smeets, H.M.A.G., S. Dominguez Martinez en J. Veenman (2002). *Jaarboek minderheden 2002*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.
- Smeets, H.M.A.G., e.a. (2003). *Jaarboek minderheden 2003*. Houten/Den Haag: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande.
- Smit, V.J.M. (1994). Van segregatie naar toegankelijkheid. Volkshuisvesting in Rotterdam. *Stedenbouw en volkshuisvesting*, jaargang 75, nummer 1/2, pagina 16-21.
- Snel, E. (1998). *Gekleurde armoede. Armoede en bestedingspatronen onder etnische minderheden*. Utrecht: Forum.
- Snel, E. en M. Stavenuiter (2002). *In de fuik. Turken en Marokkanen in de WAO*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (1998). *Samen voor de stad. SER-Advies 98/01*. Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2000). *Kansen geven, kansen nemen. Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1996). *Sociaal en Cultureel rapport 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale veranderingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1999). *Sociale en Culturele Verkenningen 1999*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2002). *Sociaal en Cultureel rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Sperna Weiland, J. en J.H.P. Paelink (red.) (1985). *Etnische minderheden. Wetenschap en beleid*. Meppel: Boom.
- Staatssecretaris van Justitie (2002). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2001. Kabinetsstandpunt op het rapport "Nèt Loke Falta; ontbrekende schakels" van de adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland*. (Tweede Kamer 2001-2002, 28006, nr. 10). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996). *Minderhedenbeleid 1997*. (Tweede Kamer 1996-1997, 25001, nr.6). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Notitie media en minderhedenbeleid*. (Tweede Kamer, 1998-1999, 26597, nr. 1). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001). *Brief van de staatssecretaris over de procedure rond het cultuurnotastelsel*. (Tweede Kamer 2000-2001, 27432, nr. 32). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002). *Brief van de staatssecretaris met o.a. reactie op het advies van de Raad over publieksbereik hedendaagse kunst en musea van 31 januari 2002*. (Tweede Kamer 2001-2002, 27432, nr. 49). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Grote steden- en Integratiebeleid (2002). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000-2003. Brief minister en staatssecretaris met kabinetsreactie op aanbevelingen van commissie AVEM over arbeids- en maatschappelijke participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen*. (Tweede Kamer 2001-2002, 27223, nr. 23). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1999). *Integratiebeleid 1999-2002. Brief staatssecretaris met kabinetsreactie op adviezen Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad v. Openbaar Bestuur over integratiebeleid*. (Tweede Kamer 1999-1999, 26333, nr. 6). Den Haag: SDU.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in overeenstemming met de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid. *Conceptregeling tot stimulering van breedtesport op lokaal niveau (Stimuleringsregeling breedtesport) S/P&K-2010856*.

Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989). *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig : van bouwen naar wonen*. (Tweede Kamer 1988-1989, 20691, nr. 2). Den Haag: SDU.

Stemmingen over 36 moties, ingediend tijdens de UCV's van 6, 13 en 27 februari en 1, 5 en 15 maart over het minderhedenbeleid. (Handelingen Tweede Kamer, 10 april 1984, p. 4324-4327). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Stichting van de Arbeid (1990). *Nota 'Meer werk voor minderheden'*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stikvis, R. (1996). Migranten, minderheden en sport. Een vergelijking in de tijd. In: M. 't Hart, J. Lucassen, H. Schmal (red.). *Nieuwe Nederlanders. Vestiging van migranten door de eeuwen heen*. Amsterdam: IISG.

Struijs, A. (1998). *Minderhedenbeleid en moraal. Erkenning van culturele identiteit in het perspectief van de liberale moraal*. Assen: Van Gorcum.

Tesser, P.T.M. (1993). *Rapportage minderheden 1993*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P.T.M. (1995). *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP/VUGA.

Tesser, P. (2003) Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen. In: W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Tesser, P. e.a. (1991). *De eerste fase van de longitudinale OVB-onderzoeken. Het leerlingenonderzoek*. Nijmegen: ITS-Katholieke Universiteit Nijmegen.

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1996). *Rapportage minderheden 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M. en J. Veenman (1997). *Rapportage minderheden 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1998). *Rapportage minderheden 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M., J.G.F. Merens en C. van Praag (1999). *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Tesser, P.T.M. en J. Iedema (2001). *Rapportage minderheden 2001. Vorderingen op school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

The SmartAgent Company (2001). *Woonbeleving allochtonen*. Amersfoort: The SmartAgent Company.

Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) (1995). *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) (1995). *Migratie, minderheden en beleid in de toekomst. Een trendstudie*. Amsterdam: Het Spinhuis.

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

Tuijl, C., van (2001). *Effecten van Opstap Opnieuw*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Turkenburg, M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Turkenburg, M. (2003). Onderwijs in allochtone levende talen (OALT) voor leerlingen in het basis-onderwijs. In: W. Meijnen e.a. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. (NWO/BOPO Onderzoek). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Uunk, W. (2002). *Concentratie en achterstand*. Assen: van Gorcum.

Uunk, W., en S. Dominguez Martinez (2002). *Wijken in beweging. Migratie in en uit concentratiewijken*. Assen: Van Gorcum.

Valk, H. de, en N. van Nimwegen (2003). *De allochtone bevolking van Nederland: een uitdaging voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Vanreusel, B. en C. Bulcean (1992). *De sociale betekenis van sportdeelname. Rapport in opdracht van het Ministerie van VWS*. Leuven: Universiteit Leuven.

Vaststelling van hoofdstuk XVI (*Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk* (1972). (Handelingen Tweede kamer 1971-1972, p. 924-925).

Veenman, J. (1990). *De arbeidsmarktpositie van allochtonen in Nederland, in het bijzonder van Molukkers*, diss. Utrecht. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Veenman, J. (1990). De positie van allochtonen in Nederland. In: J. Veenman (red.). *Ver van huis. Achterstand en achterstelling bij allochtonen*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 1-19.

Veenman, J. (1993). Voorzichtigheid geboden. Commentaar bij het artikel van Van 't Hof en Dronkers. *Migrantenstudies*, jrg. 9, nr. 1, p. 26-30.

Veenman, J. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Veenman, J. (1994). De maatschappelijke positie van allochtonen in Nederland. In: J. Veenman, en Th. Roelandt (red.). *Onzeker bestaan*. Amsterdam: Boom, p. 19-52.

Veenman, J. (1995). Integratie in het onderwijs. In: G. Engbersen en R. Gabriëls (red.) (1995). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.

Veenman, J. (1996). *Heb je niets, dan ben je niets. Tweede-generatie allochtone jongeren in Amsterdam*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1996). *Als de toekomst naar je toekomst. Tweede-generatie jongeren in Rotterdam*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.

Veenman, J. (1997). *Arbeidsmarkt en maatschappelijke ongelijkheid, Over oorzaken en gevolgen, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1997). Armoede onder allochtonen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). *De kwetsbaren, Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 211-229.

Veenman, J. (1998). *Buitenspel, Over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden*. Assen: Van Gorcum.

Veenman, J. (1998). *Rotterdam in kleur. De toekomst van een multi-etnische samenleving*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Veenman, J. (1999). *Participatie en perspectief, Verleden en toekomst van etnische minderheden in Nederland*. Houten/Zaventem/Lelystad: Bohn Stafleu van Loghum /Koninklijke Vermande.

Veenman, J. (1999). *Mazen in het net. Problemen van instanties met het sluitende beleid*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit Rotterdam.

Veenman, J. (2000). *CWI en allochtonen op de arbeidsmarkt*. Utrecht: Forum.

Veenman, J. (2001). *Molukse jongeren in Nederland. Integratie met de rem erop*. Assen: Van Gorcum.

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

- Veenman, J. en E.P. Martens (1991). *Een lange weg. Molukkers op de arbeidsmarkt 1990*. Rotterdam: ISEO-Erasmus Universiteit.
- Veld, Th. (2002). Onderwijs. In: J. Veenman (red.). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum, p. 55-85.
- Veldboer, L. en J.W. Duyvendak (2000). De woningmarkt en de politiek van gelijke kansen: segregatie als probleem en differentiatie als gerechtvaardigde oplossing. In: Commissie Gelijke Behandeling, *De toekomst van gelijkheid*. Deventer: Kluwer.
- Veldboer, L. en R. Kleinhans (2001). De gemengde wijk: living together apart. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting Point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.
- Veraart, J. (1986). *Turkse koffiehuisen in Nederland*. Utrecht, s.n.
- Verburg, R.M. en J. Veenman (1992). Belemmeringen rond de uitstroom van Surinaamse GSD-clënten. Den Haag: Vuga.
- Verhaar, O. (1998). *Pluriformiteit als politieke opgave. Het Nederlandse debat over voorkeursbehandeling in het licht van de filosofische discussie over echtvaardigheid en burgerschap*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Vermeijden, B. (1997). *Stadsvernieuwing '66 - '96. Dynamiek in het beleidsdenken*. Delft: Publikatiebureau Bouwkunde.
- Vermeulen, H. en R. Penninx (1994). Slotbeschouwing. In: H. Vermeulen en R. Penninx (red.). *Het democratische ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis, p. 207-235.
- Vermeulen, H. en R. Penninx (red.) (1994). *Het democratische ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Verslag algemeen overleg op 17-03-1996 over de rapportage Minderhedenbeleid 1996*. (Tweede Kamer, 1995-1996, 24401, nr. 15). Den Haag, SDU.
- Verslag algemeen overleg op 23-04-1997 over de Rapportage Minderhedenbeleid 1997* (Tweede Kamer, 1996-1997, 25001, nr. 11). Den Haag: SDU.
- Verslag van een algemeen overleg op 22-05-2002 over de nota Integratie in het perspectief van immigratie* (Tweede Kamer, 2001-2002, 28198, nr. 5). Den Haag: SDU.
- Verweij, A.O. en E.J. Latuheru, E.J. (2000). *De kracht van de stad: een nieuw instrument voor de evaluatie van het Grote-stedenbeleid*. Assen: Van Gorcum.
- Verweij, A.O., B. Goezine, m.m.v. M.L. Hermans en Y.M.R. Weijers (1996). *Jaarboek 1995 grote-stedenbeleid*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).
- Verweij, A.O. ... [et al.] (1997). *Jaarboek 1996 grote-stedenbeleid*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).
- Verweij, A.O. ... [et al.] (1999). *Jaarboek 1998 grote-stedenbeleid, 2 delen*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).
- Verweij, A.O. ... et al.] (2000). *Jaarboek 1999 grotestedenbeleid*. Assen, Van Gorcum.

Verwey-Jonker, H. (red.) (1971). *Allochtonen in Nederland – beschouwingen over de gepatrieerd-erden, Ambonezen, Surinamers, Antillianen, buitenlandse werknemers, Chinezen, vluchtelingen, buitenlandse studenten in onze samenleving*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Visitatiecommissie Grote-stedenbeleid (1998). *Groot onderhoud der steden: samenwerking in samenhang. Eindrapport van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid*. Den Haag: B&A Groep.

Visitatiecommissie Grote-stedenbeleid (1999). *Perspectief op prestaties: rapport van Visitatiecommissie Grotestedenbeleid*. Den Haag: B&A Groep.

Voorlopige Adviesraad voor de Openlucht recreatie (1993). *Op weg naar kleurrijke recreatie. Een verkennend advies over recreatiegedrag en behoeften van Turken en Marokkanen in Nederland*. Amersfoort: Voorlopige Adviesraad voor de Openlucht recreatie.

Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (RO) (1993). *Kleur bekennen. Advies over allochtone ouderen in de Nederlandse samenleving*. Rijswijk: Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (Advies; 32).

Voorstel van wet van het lid Rosenmöller c.s. betreffende de bevordering van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen (Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen WBEAA) (1992). (Tweede Kamer 1991-1992, 22581, nrs. 1-2, 3). Den Haag: SDU.

Voortgang Grotestedenbeleid (2000). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Vreeswijk, A.M.G. e.a. (2001). *Jaarboek 2000 grotestedenbeleid*. Assen: Van Gorcum.

Vreeswijk, A.M.G. e.a. (2002). *Jaarboek 2001 grotestedenbeleid*. Assen: Van Gorcum.

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000). *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Westerbeek, K. (1999). *The colours of my classroom. A study into the effects of the ethnic composition of classrooms on the achievement of pupils from different ethnic backgrounds*. Rotterdam: CED.

Wet van 11 mei 1994 betreffende de bevordering van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen (Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen WBEAA) (1994) Staatsblad, jaargang 1994, nr. 423.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1979). *Etnische minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij (Rapporten aan de Regering; 17).

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

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1996). *Tweedeling in perspectief*. Den Haag: SDU. (Rapporten aan de Regering; 50).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1996). *De sociale segmentatie van Nederland in 2015. Voorstudies en achtergronden*. Den Haag, SDU. (V96).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: SDU. (Rapporten aan de Regering; 60).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001). *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland*. Den Haag: Sdu. (Werkdocumenten 123).

World Travel Guide. (www.cityguide.travel-guides.com/cities/mil/CityStatistics.asp, gez. 13 maart 2003).

Wouden, H.C. van der (1996). *De beklemde stad; stad, grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Zandvliet, C. e.a. (2000). *Evaluatie Wet Samen. Eindrapport*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie. (Onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door NEI Arbeid en Onderwijs).

Zanfrini, L. City template Milan. Basic information on ethnic minorities and their participation. Report according to the grid for city templates of the MPMC project. Milaan: Cariplo-ISMU Foundation. (<http://www.unesco.org/most/p97city.htm>, gez. 13 maart 2003).

Zubrinsky Charles, C. (2000). Neighbourhood racial-composition preferences; evidence from a multiethnic metropolis. *Social problems*, vol. 47, nr.3. pp. 379-407.

Zwan, A. van der & H.B. Entzinger (1994). *Beleidsopvolging minderhedendebat: Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.