



# Het minderhedenbeleid voorbij

MOTIEVEN EN GEVOLGEN

ONDER REDACTIE VAN LAURA COELLO,  
JACO DAGEVOS, CHRIS HUINDER,  
JOANNE VAN DER LEUN  
EN AREND ODÉ

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Het minderhedenbeleid voorbij



# Het minderhedenbeleid voorbij

*Motieven en gevolgen*

Onder redactie van

Laura Coello

Jaco Dagevos

Chris Huinder

Joanne van der Leun

Arend Odé

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Deze publicatie is mogelijk gemaakt met financiële steun van FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

Omslagontwerp: Maedium, Utrecht  
Vormgeving binnenwerk: Hanneke Kossen, Amsterdam  
Tekstredactie: Frans van der Heijden

ISBN 978 90 8964 449 7  
e-ISBN 978 90 4851 719 0 (pdf)  
e-ISBN 978 90 4851 720 6 (ePub)  
NUR 747

© Laura Coello, Jaco Dagevos, Chris Huinder, Joanne van der Leun, Arend Odé / Amsterdam University Press, Amsterdam 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# INHOUD

*Ernst Hirsch Ballin*

Een woord vooraf 7

*Jaco Dagevos, Chris Huinder en Arend Odé*

Van specifiek naar generiek: het integratiebeleid *afbouwen* of *verbouwen*?

Een inleiding 11

## **I Een theoretische beschouwing**

*Rik Peeters*

Ambigüiteit in het integratiebeleid

Eenduidige politieke taal en meervoudigheid van beleid 27

*Halleh Ghorashi*

Multiculturele samenleving in onzekere tijden

Een zoektocht naar verbindingsbronnen zonder nationalisme 41

*Ruben Gowricharn*

Categoriaal versus algemeen... of complementair?

Over de praktijk van een hardnekkige misvatting 59

*Marlou Schrover*

Migrantenvrouwen in de slachtofferrol

Integratiebeleid na 1945 en het terugslageffect 69

## **II Een beeld van diverse sectoren**

*Lia Mulder*

Allochtone leerlingen en onderwijsachterstand

De ontwikkeling van specifiek naar generiek beleid 91

*Stijn Verbeek*

Arbeidsmarkt: evenredigheid, diversiteit en gelijke behandeling

Een analytisch kader, een terugblik en een vooruitblik 115

*Hans Bellaart en Abdullah Pehlivan*

De (on)zin van apart jeugdbeleid voor migranten

Met alle partners naar een effectieve algemene aanpak 139

*Rob van Dijk*

Geestelijke gezondheidszorg – tweedeling niet zinvol

Doelgroepenbeleid op basis van gecombineerde risicofactoren 155

*Ger Homburg en Joanne van der Leun*

Veiligheid en integratie: is er wel een trendbreuk?

Terugblik op 20 jaar Antillianen- en Marokkanengemeenten 173

### **III Een kijk op gemeenten**

*Chris Huinder*

Het lokale integratiebeleid onder de loep

Een 'zachte breuk' en gemeenten die het rijk voorgingen 189

*Maarten Rensen*

Rotterdam – de stad, het bestuur en de burgers

Van allochtonenbeleid naar inzet op burgerschap 205

### **IV Een blik over de grens**

*Didier Boone en Laura Coello*

Groot gelijk: mainstreaming made in Belgium

Gelijkheid van kansen voor alle bevolkingsgroepen 221

Redactieleden en auteurs 235

## EEN WOORD VOORAF

Dit boek verschijnt op een belangrijk moment. Het tweede kabinet-Rutte zal op allerlei beleidsterreinen een nieuw evenwicht moeten vinden zonder weg te zakken in improductieve voorzichtigheid. In deze bundel, *Het minderhedenbeleid voorbij: motieven en gevolgen*, vindt de lezer veel nuttige en diepgaande analyses van verschillende aspecten van integratiebeleid. Uit het boek blijkt echter ook dat op dit terrein veel verwarring heerst. Een op etnische doelgroepen gericht beleid – een uitvinding van een kwart eeuw geleden – heeft niet meer veel steun, maar er wordt ook tegen gewaarschuwd dat ‘mainstreaming’ en ‘generiek’ beleid kunnen neerkomen op een verlies van aandacht voor de sociaal-culturele factoren die toch op verschillende beleidsterreinen relevant zijn. Inmiddels zien velen in dat de tweedeling van de Nederlandse bevolking in ‘allochtonen’ en ‘autochtonen’ – de grootste simplificatie van het integratiebeleid van de afgelopen decennia – informatieve waarde mist en vooroordelen in de hand werkt, maar zelfs daarvan wordt niet gemakkelijk afscheid genomen.

Hoe begrijpelijk de zorgen ook zijn dat het kind met het badwater wordt weggegooid, een overtuigend nieuw begin is wel nodig. Sinds het begin van deze eeuw werd het concept van de multiculturele samenleving ter discussie gesteld en werden de woorden die daarbij zijn gebruikt allengs schriller. Wat met de ‘multiculturele samenleving’ wordt bedoeld – een feitelijke realiteit of een normatief concept – blijft intussen onduidelijk. Vaststaat in elk geval dat een monoculturele samenleving niet kan worden gerealiseerd met middelen die in een rechtsstaat passen.

Ook van andere toverwoorden uit de politieke discussie is de betekenis onduidelijk. Duidt de Europese ‘Leitkultur’ op een cultuur die verscheidenheid op basis van wederzijds respect mogelijk maakt, of is ze een opdracht tot assimilatie? Is ‘identiteit’ een principe van afgrenzing ten opzichte van andere groepen, of wordt – met Amartya Sen – onderkend dat mensen zich op velerlei wijze identificeren en dat het vastpinnen op één doorslaggevend groepskenmerk steeds weer tot vijandschap en geweld leidt?



Die onduidelijkheid geldt heel in het bijzonder voor het begrip ‘integratie’ en dus voor ‘integratiebeleid’. Dit boek windt er geen doekjes om dat het voortbestaan van de onduidelijkheid in de weg staat aan consistent en toetsbaar beleid. Halleh Ghorashi laat bijvoorbeeld zien dat de integratienota van 2011 het ‘doelgroepenbeleid’ afwijst, maar die doelgroepen toch als uitgangspunt neemt en een ‘wij/zij-boodschap’ brengt: de integratie is pas geslaagd als de te integreren personen sociaal-economisch hun ‘eigen verantwoordelijkheid’ nemen.

De bijdragen aan deze bundel onderscheiden zich van die nota doordat ze elk onderwerp uit verschillende perspectieven benaderen, dus juist niet vanuit een wij/zij-denken. Dat maakt de zaken niet eenvoudiger, maar wel realistischer. Sociaal-culturele verschillen zijn niet de enkelvoudige verklaring van verschillen in gedrag en participatie, maar spelen een rol in samenhang met andere factoren die mensen, hun omgeving en hun levensgeschiedenis bepalen. Dat was de reden waarom – al in 1990, in de beleidsnota *Recht in beweging*, zeven jaar eerder dan in de bijdrage over veiligheid wordt aangenomen – werd gewezen op de correlatie tussen herkomstverschillen en criminaliteitscijfers. Niemand met begrip voor de principes van de rechtsstaat zal echter bepleiten om ‘dus’ de herkomst als iets afkeurenswaardigs aan te merken. Dit verklaart waarom – zoals in dit boek wordt geconstateerd – Justitie zich door de jaren heen niet aan een ‘doelgroepenbeleid’ heeft overgegeven.

Het denken over integratie en integratiebeleid – en daardoor ook over immigratie – is helaas vaak beheerst door een hang naar rubricering van mensen aan de hand van gemakkelijk in beeld te brengen kenmerken, zoals het eigen geboorteland of dat van de ouders. Pas als de allochtoon zich gedraagt en uit als een autochtoon, ten bewijze waarvan tests en examens worden afgenomen, is hij ‘geïntegreerd’, krijgt hij gelijke rechten.

Negatieve correlaties in de statistieken, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en arbeidsparticipatie, kunnen aanleiding geven tot ondersteunend doelgroepenbeleid, maar kunnen ook worden misbruikt voor stigmatisering en uitsluiting. De negatieve benadering van immigranten, tenzij ze helpen om de Nederlandse economie te doen groeien, komt daaruit voort. Onderwijs in de taal en cultuur van herkomstlanden van (de ouders van) leerlingen, wordt – al evenzeer ten onrechte – beschouwd als iets dat de ‘integratie’ schaadt, terwijl onderzoek juist uitwijst dat echte tweetaligheid positief uitwerkt.

De inleiding van dit boek verduidelijkt de inhoud van het in de komende periode te voeren beleid aan de hand van een schematisering van de methoden in vier kwadranten – maar ook dan blijft de vraag wat nu eigenlijk het

doel van het integratiebeleid is. Alle observaties en analyses in deze bundel behoren aanleiding te zijn om de vraag te stellen: wat moet dat eigenlijk voor mensen betekenen, dat ze integreren? Vroeger dacht men bij het woord integreren (Frans: *s'intégrer*) aan een proces van 'tot een geheel, een eenheid worden', integreren dus als onovergankelijk werkwoord. Men zegt dan van iemand dat hij of zij goed is geïntegreerd. In de taal van het beleid is dat proces een *object* van sturing geworden, en dus 'integreren' een overgankelijk werkwoord. Iemand *wordt* geïntegreerd in de samenleving doordat hij of zij aan een integratieproces wordt onderworpen waarvan het falen consequenties heeft voor de verblijfstitel: een instrumentalisering van integratie-eisen als middel om immigratie te reguleren. Men gaf immigranten het gevoel onwelkom te zijn uit angst dat verwelcoming een 'aanzuigend effect' zou hebben.

Het beginpunt van deze benadering lag in 2002, het jaar waarin de moord op dr. W.P.S. Fortuyn werd gevolgd door een postume verkiezingsoverwinning van zijn partij. Deze overwinning (en dus nederlaag voor andere partijen) bracht de Nederlandse politiek in verwarring, een verwarring die dwars door politieke partijen heenging. Zonder veel onderzoek werd dit toegeschreven aan te veel immigratie en te weinig integratie, hoewel Fortuyns eigen beschouwing over de "verweesde samenleving" veel ruimer en complexer was. Op het uitvoeren van het 'integratiebeleid' werden sindsdien in Nederland ministers aangesproken die 'integratie' als taak en – op één uitzondering na – als functietitel hebben gekregen: van de in 2002 benoemde minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tot de in 2012 afgetreden minister voor Immigratie, Integratie en Asiel – in totaal zeven ministers in tien jaren, met aanzienlijke onderlinge verschillen qua beleidsoriëntatie.

Er kan nu een nieuw begin worden gemaakt. Dit boek kan daarbij helpen, en in het bijzonder kan het helpen om mensen niet meer te zien als object van beleid dat de immigranten integreert. Het gebruik van de term *integratie* heeft alleen zin als men kan aangeven in welke mate gemeenschappelijkheid wordt verlangd (bijvoorbeeld communicatie in dezelfde taal en respectering van het democratisch-rechtsstatelijk bestel) in verhouding tot de in allerlei opzichten dynamisch-diverse samenleving. Maar dan hebben we het eigenlijk over iets dat zich zeer wel laat omschrijven in andere termen dan als integratie, namelijk als *sociale cohesie*. Zou het volgende boek in deze reeks daarover kunnen gaan?

*Ernst Hirsch Ballin*

*Hoogleraar Rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam*

*Oud-minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken*



# VAN SPECIFIEK NAAR GENERIEK: HET INTEGRATIEBELEID AFBOWEN OF VERBOUWEN?

Een inleiding

*Jaco Dagevos, Chris Huinder en Arend Odé*

Met de start van het kabinet-Rutte 1 in oktober 2010 kwam er een nieuwe wending in het integratiebeleid voor etnische minderheden. Algemeen beleid staat voortaan voorop – en specifieke gelden, voorzieningen en regelingen voor migranten en hun kinderen zijn niet langer wenselijk. Het beleid is uitgewerkt in de nota van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Piet-Hein Donner: *Integratie, binding, burgerschap* van juni 2011. Deze nota vormt de aanleiding voor het thema van de publicatie die nu voor u ligt.

Een belangrijk uitgangspunt van Donners nota is dat integratie vooral een verantwoordelijkheid is van degenen die zich hier duurzaam vestigen. Het inburgeren en het verwerven van de kennis die nodig is om in Nederland een bestaan op te bouwen, wordt aan de migranten zelf overgelaten. Daarnaast geldt dat ‘niet afkomst, maar toekomst telt’: er is geen plaats meer voor beleid op basis van herkomst. Integratie zal dan ook niet meer door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, worden gerealiseerd maar door algemene maatregelen die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen. De ervaring leert, zo stelt de minister, dat maatregelen die gericht zijn op specifieke etnische groepen ertoe leiden dat mensen opgesloten raken in deze groepen en dat de scheidslijnen daartussen benadrukt worden. Beleid moet dus werken voor alle groepen in de samenleving. Alleen dan, zo geeft de overheid aan, krijgt elke burger de gelegenheid om naar vermogen een zelfstandig bestaan op te bouwen, zo nodig ondersteund door familie of naaste omgeving.

Het integratiebeleid is, sinds de vormgeving ervan vanaf 1970, vaak onderwerp van maatschappelijk en politiek debat geweest. Zowel tussen als binnen politieke partijen stonden én staan opvattingen lijnrecht tegenover

elkaar. Een constante daarin lijkt de vraag of het beleid nu specifiek dient te zijn, alleen gericht op etnische minderheden, of generiek – voor alle burgers geldend. Met de genoemde nota lijkt het pleit beslecht: specifiek beleid verdwijnt.

In deze bundel gaan we uitgebreid in op dit thema. In hoeverre is er wèrkelijk sprake van het verdwijnen van specifiek beleid? Neemt dit beleid niet slechts een andere gedaante aan? Welke factoren liggen ten grondslag aan veranderingen in het integratiebeleid – en gelden die veranderingen voor verschillende sectoren? En: wat weten we eigenlijk over de opbrengsten van specifiek beleid? Deze en andere vragen komen aan de orde in de twaalf artikelen die dit boek rijk is.

### ALLE ARTIKELEN IN KORT BESTEK

Alle bijdragen aan deze bundel zijn hierna kort samengevat. Op die manier wordt duidelijk dat het niet eenvoudig is om de eerder beschreven discussie van toepassing te verklaren op uiteenlopende beleidssectoren. We zullen zien dat het debat over generiek versus specifiek beleid in vele maatschappelijke sectoren wordt gevoerd, maar dat zowel de intensiteit ervan, de gebruikte argumentatie alsook de uiteindelijke beleidskeuzen beslist kunnen verschillen. Ook wordt duidelijk dat het discours zeker niet van vandaag of gisteren is. In sommige beleidsvelden is de discussie al decennia oud, terwijl ze in andere sectoren nog in alle hevigheid woedt. Het is dan ook te simpel om te stellen dat de hiervoor genoemde opvatting van de overheid in gelijke mate van toepassing is voor alle beleidsvelden waarmee migranten te maken hebben.

### AMBIGUÏTEIT IN HET INTEGRATIEBELEID

(RIK PEETERS)

Op het eerste gezicht lijkt de boodschap van het eerste kabinet Rutte over het integratiebeleid duidelijk. Er wordt een omslag bepleit van specifiek beleid voor bepaalde bevolkingsgroepen naar generiek beleid dat voor iedere burger gelijke normen stelt. Rik Peeters laat echter in zijn bijdrage zien dat deze boodschap helemaal niet zo eenduidig is. Volgens Peeters zijn er vier interpretaties te geven over inhoud en doelstellingen van het integratiebeleid. De eerste ziet in het integratiebeleid een nadruk op formele rechtvaardigheid of gelijke behandeling: alle burgers zijn gelijkwaardig en dienen overeenkom-

stig te worden behandeld. Integratiebeleid is ook te zien als beleid dat leidt tot gelijke kansen. Materiële rechtvaardigheid staat in deze tweede interpretatie centraal. De derde interpretatie die volgens Peeters aan integratiebeleid kan worden verbonden, is die van normering en normalisering. Hier gaat het om het stellen van grenzen aan verschil: burgers dienen zich te voegen naar de gemeenschappelijke standaard van Nederlandse 'normaliteit'. Tot slot onderscheidt Peeters integratiebeleid als verplichtende verantwoordelijkheid: ongewenst gedrag van bepaalde bevolkingsgroepen wordt tegengegaan via specifieke en verplichtende maatregelen. Peeters toont aan dat in de integratienota van Rutte 1 alle vier de interpretaties van integratiebeleid aanwezig zijn. In die zin is sprake van verandering van beleid, maar ook van continuïteit. Wat op het politieke niveau als paradigmawisseling wordt gepresenteerd, moet men op het niveau van het beleid toch vooral als een accentverschuiving zien, concludeert Peeters. Dat in het integratiebeleid meervoudige betekenissen te onderscheiden zijn, moet volgens de auteur over het geheel genomen positief worden gewaardeerd. In tijden van dissensus bieden ambigue beleidsconcepten namelijk de mogelijkheid om vooruitgang te boeken.

#### MULTICULTURELE SAMENLEVING IN ONZEKERE TIJDEN (HALLEH GHORASHI)

Halleh Ghorashi toont zich zeer kritisch over categoriaal beleid. Voor de auteur heeft het categorale denken vooral de grenzen tussen de groepen versterkt en heeft het niet gewerkt als bron om tot meer gemeenschappelijkheid te komen. Zij geeft zelfs aan dat, ondanks de aandacht binnen dit beleid voor evenredige participatie van migranten, de werking van dit beleid eerder averechts is geweest. De oorzaak hiervan ligt volgens Ghorashi in het feit dat migranten vooral behandeld zijn als verlengstuk van hun culturele en sociaal-economische achtergrond. Van een bredere visie op een toekomstige samenleving met een grote mate van gemeenschappelijkheid tussen verschillende groepen is het nooit gekomen. Maar ook over de huidige afbouw van het doelgroepenbeleid is de auteur uiterst kritisch: ze geeft aan dat de toon vanuit de overheid te verplichtend is en te weinig uitnodigend. In plaats daarvan wijst zij op de noodzaak van nieuwe vormen van verbinding, oftewel 'lichte gemeenschappen' waarbinnen burgers elkaar vanuit hun engagement en op grond van gelijkwaardigheid ontmoeten. Deze gemeenschappen kunnen op diverse manieren tot stand komen: bijvoorbeeld rond het samen oplossen van problemen, of vanuit de behoefte aan verbinding rond sociale vraagstukken. Volgens Ghorashi is de toekomst van Nederland gebaat bij het

ontwikkelen van visies en het scheppen van maatschappelijke kaders voor de vorming van een diversiteits-inclusieve samenleving. Dit begint met het afstand nemen van categoriaal of doelgroepgericht beleid.

**CATEGORAAL VERSUS ALGEMEEN... OF COMPLEMENTAIR?  
(RUBEN GOWRICHARN)**

Ruben Gowricharn richt zijn pijlen vooral op de conceptuele onduidelijkheid rond de begrippen algemeen en specifiek beleid. Afgezien van de verschillende gehanteerde definities geeft hij aan dat de tegenstelling in de praktijk veel minder groot is dan vaak wordt aangenomen. Aan de hand van twee voorbeelden – het beleid gericht op armoedebestrijding en het integratiebeleid – illustreert de auteur dat algemeen beleid in de praktijk evengoed veelal gericht is op verschillende doelgroepen. Maar ook laat hij zien dat algemeen beleid in de regel uit meerdere specifieke elementen bestaat. Zo beschouwd is het onderscheid tussen algemeen en categoriaal beleid niet altijd werkbaar. Bovendien meent Gowricharn dat het onterecht is om uit te gaan van een tegenstelling tussen beide beleidsopvattingen. Het gaat er niet om dat er een keuze moet worden gemaakt tussen óf categoriaal óf algemeen beleid, maar dat deze complementair aan elkaar zijn. Anders gezegd: categoriaal beleid moet altijd bedoeld zijn als aanvulling op het algemene beleid en niet als alternatief hiervoor. Aangezien geen enkele doelgroep van beleid homogeen is, ontstaan er binnen algemeen beleid steeds weer categorieën met specifieke problemen die om de inzet van specifieke instrumenten vragen. Het pleidooi om categoriaal of specifiek beleid op te heffen is volgens de auteur alleen al om deze reden onzinnig.

**MIGRANTENVROUWEN IN DE SLACHTOFFERROL  
(MARLOU SCHROVER)**

Marlou Schrover spitst de discussie over het nut en de noodzaak van specifiek beleid toe op de positie van migrantenvrouwen in Nederland. Tot aan het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw heeft de Nederlandse overheid namelijk een ruimhartig subsidiebeleid ten behoeve van deze groep gevoerd. De auteur beoordeelt deze aandacht echter uiterst kritisch. Het onbedoelde effect was volgens Schrover dat migrantenvrouwen vooral *elkaar* leerden kennen en nauwelijks vrouwen buiten deze beperkte kring. Voorts wijst zij op het feit dat veel van die projectsubsidies grotendeels aan het belangrijke thema 'arbeidsmarkt' voorbijgingen: van maatschappelijke emancipatie was

dan ook amper sprake. Pas in de jaren '90 kwam er gerichte aandacht voor de arbeidsmarktpositie van migrantenvrouwen, zij het dat die aandacht geen deel uitmaakte van een meer algemeen emancipatiebeleid. Wel geeft de auteur aan dat de subsidies aan migrantengroepen gedurende de afgelopen twintig jaar substantieel zijn afgebouwd. Maar ook deze realiteit beoordeelt Schrover als overwegend negatief, vooral omdat in de strijd om afnemende subsidies migrantenvrouwen gewoonlijk werden neergezet als kwetsbaar en object van voortdurende zorg. Achterstand en slachtofferschap bleken sterke argumenten in subsidieland, aldus de auteur. Schrover pleit dan ook ondubbelzinnig voor het afschaffen van specifiek beleid voor deze groep, dat volgens haar vooral in het nadeel van migrantenvrouwen heeft gewerkt.

#### ALLOCHTONE LEERLINGEN EN ONDERWIJSACHTERSTAND (LIA MULDER)

Lia Mulder gaat in op de ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Dit beleid bestaat al sinds de jaren '70. Aanvankelijk was het alleen gericht op achterstandsgroepen, maar met de komst van allochtone leerlingen kwam er specifieke aandacht voor hen. De 'gewichtenregeling' vormde het centrale onderdeel van het zogenoemde Onderwijsvoorrangsbeleid. Scholen kregen extra formatie als hun leerlingen afkomstig waren uit lagere sociaal-economische milieus en een migrantenachtergrond hadden. Deze gewichtenregeling bestaat nog steeds, maar het gewicht voor migrantenkinderen is vervallen. Vanaf het schooljaar 2006/2007 is de nieuwe gewichtenregeling stapsgewijs ingevoerd. Het opleidingsniveau van de ouders is nu het enige criterium voor de bepaling van het gewicht. Daarnaast is er extra budget voor scholen in achterstandsgebieden ('impulsgebieden'). Hierdoor zijn de negatieve gevolgen voor allochtone leerlingen betrekkelijk beperkt geweest. De bijdrage van Mulder laat zien dat de veranderingen in het gewichtenbeleid, opmerkelijk genoeg, tamelijk geruisloos zijn ingevoerd. Het schrappen van de etnische achtergrond werd in de Tweede Kamer, zo schrijft zij, zonder veel ophef geaccepteerd. Etniciteit als criterium zou er steeds minder toe doen. Het opleidingsniveau van de ouders, zo betoogden veel onderzoekers, is daarentegen cruciaal. Ook zou de etniciteit van leerlingen steeds moeilijker zijn vast te stellen omdat ouders steeds vaker in Nederland geboren zijn. Onderzoek heeft steeds een belangrijke plaats ingenomen in de beleidsdiscussies rondom het onderwijsachterstandenbeleid. Niettemin blijft het lastig te bepalen of het beleid inderdaad heeft bijgedragen aan de vermindering van de onderwijsachterstanden, zo constateert de auteur. Wel is



duidelijk dat de onderwijsachterstanden van allochtone leerlingen fors zijn afgenomen. Bij taalprestaties blijkt etnische herkomst nog van invloed, bij rekenprestaties is dat minder. Wat de taalprestaties betreft is er dus nog steeds reden, stelt Mulder, om allochtonen een hoger gewicht toe te kennen of op een andere manier te faciliteren.

#### DE ARBEIDSMARKT: EVENREDIGHEID, DIVERSITEIT EN GELIJKE BEHANDELING (STIJN VERBEEK)

Stijn Verbeek bespreekt in zijn bijdrage de ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan op het terrein van het (specifieke) arbeidsmarktbeleid. Belangrijk is de verschuiving van *affirmative action* of doelgroepenbeleid naar diversiteitsbeleid. Verbeek maakt inzichtelijk dat hiertussen grote verschillen bestaan. Bij *affirmative action* (door critici ook wel ‘positieve discriminatie’ genoemd) wordt het streven naar vermindering van de achterstand van migranten op de arbeidsmarkt gedefinieerd in termen van gelijke uitkomsten. Er is sprake van een kwantitatieve oriëntatie (streefcijfers, quota), gericht op specifieke groepen. Morele overwegingen domineren de keuze om dergelijk beleid te voeren. Diversiteitsbeleid benadrukt veel meer het belang en de waarde van het individu en van individuele verscheidenheid. Bedrijfsoverwegingen voeren de boventoon: diversiteit draagt bij aan een goed bedrijfsresultaat. Verbeek laat zien dat Nederlands beleid in de traditie van *affirmative action* – zoals de Wet SAMEN en het MKB-convenant – niet meer bestaat. Deze maatregelen zijn in de beginjaren van deze eeuw beëindigd. Via het MKB-convenant zijn weliswaar aanzienlijke aantallen migranten naar werk bemiddeld, maar het blijft de vraag in welke mate migranten niet ook zonder dit convenant werk gevonden hadden. Ook bij de effectiviteit van de Wet SAMEN kunnen vraagtekens worden gezet. Dan wegen de nadelen, zoals stigmatisering en mogelijke gevolgen voor het maatschappelijke klimaat, zwaar. In zijn vooruitblik naar eventuele nieuwe beleidsontwikkelingen sluit Verbeek aan bij de drie mogelijke uitgangspunten van *employment equity* (gelijke uitkomsten, gelijke behandeling en de erkenning van individuele verscheidenheid). Als integratie via generiek beleid moet worden gerealiseerd, dan is het denkbaar dat in de komende jaren de nadruk meer op gelijke behandeling komt te liggen in de vorm van actief antidiscriminatiebeleid. Dit past in de meer individuele benadering van het integratiebeleid die, waar het de arbeidsmarkt betreft, al langer gaande is.

**DE (ON)ZIN VAN APART JEUGDBELEID VOOR MIGRANTEN  
(HANS BELLAART & ABDULLAH PEHLIVAN)**

In de bijdrage van Hans Bellaart en Abdullah Pehlivan passeren de ontwikkelingen in het specifieke jeugdbeleid voor migranten de revue. Zij laten zien dat, ondanks eerdere alarmerende statistieken over schooluitval en criminaliteit, pas aan het eind van de jaren '90 specifiek op allochtone jongeren gericht beleid tot ontwikkeling kwam. De zogenoemde CRIEM-nota (*Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden*) stelt dat de maatregelen die tot 1997 ter hand werden genomen, onvoldoende zijn geweest en dat specifiek beleid noodzakelijk is. Dit beleid, dat in verschillende gedaanten tussen 1997 en 2006 van kracht is geweest, bestond voornamelijk uit projecten. Succesvolle methoden raakten niet ingebed in algemeen beleid en expertise verdween wanneer het project was afgelopen. Na 2006 richtte het specifieke jeugdbeleid zich op de Marokkaanse jeugd, en in 2009 kwamen daar de Antilliaanse jongeren bij. De financiering wordt vanaf 2013 beëindigd. Bellaart en Pehlivan ondersteunen de afschaffing van het specifieke doelgroepenbeleid. Maar daar moet wel iets voor in de plaats komen. Ze bepleiten dat er binnen het generieke beleid nadrukkelijk aandacht is voor specifieke vraagstukken van migrantengroepen. Generiek beleid is effectiever met specifieke bestanddelen. Mainstreaming is de aangewezen weg om het reguliere jeugdbeleid 'diversiteits-proof' te laten zijn. Over het welslagen hiervan zijn de auteurs overigens niet optimistisch. Een belangrijke conclusie van hun artikel is, dat met het afschaffen van het doelgroepenbeleid gemeenten het helemaal niet meer willen hebben over het thema diversiteit en het verbeteren van het beleid voor de migrantenjeugd.

**GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG – TWEEDLING NIET ZINVOL  
(ROB VAN DIJK)**

Rob van Dijk benadrukt dat de discussie over het te voeren beleid – specifiek dan wel generiek – in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) beslist niet van de laatste jaren is. Al aan het begin van deze eeuw heeft de overheid ingezet op een combinatie van beide, hiertoe aangezet door de stagnerende interculturalisatie in algemene GGZ-instellingen en verder mogelijk gemaakt door de introductie van marktwerking en de beschikbaarheid van voldoende allochtone zorgprofessionals. De auteur geeft aan dat juist de processen van marktwerking en zelfsturing een eigen dynamiek hebben gegenereerd, waarbij er kleinschalige initiatieven zijn ontstaan gericht op een eigen allochtone

doelgroep. Zo bezien heeft juist het gebrek aan aandacht voor diversiteit binnen de reguliere instellingen bijgedragen aan het ontstaan van specifieke of categorale voorzieningen. In hoeverre de huidige situatie met zowel reguliere als doelgroepgerichte voorzieningen heeft bijgedragen aan een breed toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige zorg, is volgens de auteur moeilijk te zeggen. Deze kennis is in de geestelijke gezondheidszorg niet voorhanden. Een algemeen oordeel over de opbrengsten van het huidige beleidsmodel is dan ook niet te geven.

**VEILIGHEID EN INTEGRATIE: IS ER WEL EEN TRENDBREUK?**  
(GER HOMBURG & JOANNE VAN DER LEUN)

Ger Homburg en Joanne van der Leun concentreren zich in de discussie over specifiek versus regulier beleid op criminaliteit en veiligheid. Zij geven aan dat in dit beleidsveld tot de jaren '90 het idee domineerde dat criminaliteit een probleem van veel jongeren in het algemeen was, niet specifiek van migrantenjongeren. Van een toegespitste beleidsaandacht voor deze groep was dan ook geen sprake. Dit is deels veranderd, mede doordat er steeds openlijker wordt gesproken over een oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de criminaliteitscijfers. Toch benadrukken de auteurs dat het beleid dat hierop volgde, heeft uitgeblonken in ambivalentie en vaagheid. Zelden wordt aangegeven wat precies met specifiek beleid wordt bedoeld. Voorbeelden die zich nog het duidelijkst onder de noemer van specifiek beleid scharen, zijn de Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten en de initiatieven binnen het Samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse jongeren. Beide regelingen hebben in een groot aantal gemeenten tal van initiatieven voortgebracht. Toch zijn Homburg en Van der Leun allerm minst te spreken over de bereikte resultaten. Zij stellen dat de veelheid aan regelingen heeft geleid tot verbrokkeling, discontinuïteit en een gebrekkige kennisopbouw. Voor zover de projecten soelaas boden, was dat altijd maar zeer tijdelijk, zo geven zij aan. Daarnaast benoemen de auteurs een nog fundamenteeler probleem: veel van dit zogenoemde specifieke beleid leek in de praktijk sterk op *regulier* beleid: maatregelen werden door reguliere instellingen uitgevoerd, zonder dat de werkwijze echt veranderde. Op deze manier zal het 'nieuwe' elan rondom generiek beleid volgens de auteurs in de praktijk weinig consequenties hebben. Zowel in justitieland als binnen het jeugd-beleid heeft het generieke karakter immers altijd de boventoon gevoerd. Anders gesteld: een specifiek veiligheidsbeleid is in Nederland nooit echt van de grond gekomen.

**HET LOKALE INTEGRATIEBELEID ONDER DE LOEP  
(CHRIS HUINDER)**

Hoe heeft het integratiebeleid zich op lokaal niveau ontwikkeld? Chris Huinder laat via een analyse van het beleid in acht gemeenten zien dat er over het geheel genomen een verschuiving plaatsvindt naar generiek beleid. Opvallende uitzondering is de gemeente Den Haag, waar het burgerschapsbeleid in 2010 werd ingewisseld voor integratiebeleid – met nadrukkelijke ruimte voor specifiek beleid. In de andere gemeenten is de breuk met het specifieke beleid ‘zacht en voorzichtig’. Generiek beleid wordt aangevuld met specifiek beleid op precies omschreven doelgroepen, waar zich problemen concentreren. Binnen gemeenten staat pragmatisme dan ook hoog in het vaandel: er wordt gekozen voor beleid dat werkt. De invloed van de landelijke koerswijziging op gemeenten is niet zo groot. Veel gemeenten hadden de wending in de richting van generiek beleid al gemaakt, zonder dat daar een ‘fundamenteel ander’ discours voor nodig was. Dit laat onverlet dat het landelijke beleid wel een rol speelt. Door een ingrijpende vermindering van rijksmiddelen hebben gemeenten op hun integratiebudget moeten bezuinigen. En vanaf 2013 vervalt de bijdrage van de overheid aan de inburgering. Bij de ontwikkeling naar meer generiek beleid heeft op lokaal niveau verder meegeleefd dat colleges geen onderscheid meer wilden maken tussen autochtone en allochtone burgers. Voorts wordt de betekenis van etnische herkomst als belangrijke factor voor maatschappelijke achterstand ter discussie gesteld. Binnen de gemeenten is de verschuiving naar generiek beleid de algemene trend, maar al te radicaal zijn de veranderingen volgens Huinder dus niet. Het oude adagium van het minderhedenbeleid is – nog steeds – voor veel gemeenten van toepassing: generiek waar mogelijk en specifiek waar het echt niet anders kan.

**ROTTERDAM – DE STAD, HET BESTUUR EN DE BURGERS  
(MAARTEN RENSEN)**

Tot aan het begin van deze eeuw kende Rotterdam een actief integratiebeleid, vooral gericht op het terugdringen van achterstanden onder niet-westerse migranten. Toch waren het met name algemene organisaties die dit beleid moesten uitvoeren. Mainstreaming is dus in deze stad niet nieuw. Daarna vond er echter een bestuurlijke omslag plaats, vooral door de nieuwe politieke macht van Leefbaar Rotterdam. Niet langer ging de meeste aandacht uit naar toegankelijkheid of binding, maar naar de idee van individuele verant-

woordelijkheid. Inmiddels ligt ook deze beleidsperiode achter ons. Maarten Rensen geeft aan dat de huidige beleidskeuzes vooral door een sterke begrotingsdiscipline worden bepaald: in de gemeente Rotterdam worden veel uitvoerende activiteiten niet langer gefaciliteerd. In het beste geval worden deze belegd bij het reguliere maatschappelijk werk en welzijnswerk. Toch is er ook een inhoudelijke omslag merkbaar – een omslag die ertoe moet leiden dat het beleid beter overeenkomt met de maatschappelijke werkelijkheid in Rotterdam. In concreto: bij het inzetten van beleid wordt vooral naar het feitelijke maatschappelijke probleem gekeken, en niet zozeer naar de etnische herkomst van de bewoners die het betreft. Met dit afscheid van de doelgroepenbenadering hoopt men meer maatwerk te kunnen leveren. Veel komt aan op een goede uitvoering, maar de idee van mainstreaming en een minder versterkte kijk op de rol van etniciteit ziet Rensen als een belangrijk perspectief voor het toekomstig beleid in Rotterdam.

**GROOT GELIJK: MAINSTREAMING MADE IN BELGIUM**  
(DIDIER BOONE & LAURA COELLO)

In 1993 werd in België het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding opgericht. Dit centrum kreeg de opdracht om meldingen van discriminatie te behandelen, maar ook om gemeenten te informeren en te adviseren over de mainstreaming van een gelijkekansenbeleid. Vertrekpunt daarbij is dat het beleid zich moet richten op alle bevolkingsgroepen, waarmee risico's op marginalisering en stigmatisering voorkomen worden. Wel kan specifiek beleid ('kansengroepenbeleid' in België) complementair zijn aan mainstreaming wanneer bepaalde ongelijkheden niet met generiek beleid te bestrijden zijn, stellen Didier Boone en Laura Coello. Ten behoeve van een succesvol beleid van gelijke kansen in gemeenten heeft het Centrum een aantal 'good practices' ontwikkeld – in het bijzonder: het aanstellen van een bestuurlijk verantwoordelijke voor het beleid, de noodzaak van analyse en monitoring, het formuleren van meetbare doelstellingen, het opstellen van een stappenplan, en het bieden van ruimte voor evaluatie, terugkoppeling en bijsturing. Binnen deze beleidscyclus staan begrippen als toegankelijkheid, communicatie en beeldvorming centraal. Helaas zijn de opbrengsten van mainstreaming van gelijke kansen nog niet in kaart gebracht. Wel wordt uit de bijdrage duidelijk dat diverse gemeenten in dit land de aanbevelingen hebben overgenomen, hetgeen geresulteerd heeft in aansprekende vormen van lokaal beleid gericht op gelijke kansen voor iedereen. Hiervan zouden volgens de auteurs ook Nederlandse gemeenten kunnen profiteren.

## EEN ANDER INTEGRATIEBELEID: WAAR EINDIGT DE OMSLAG?

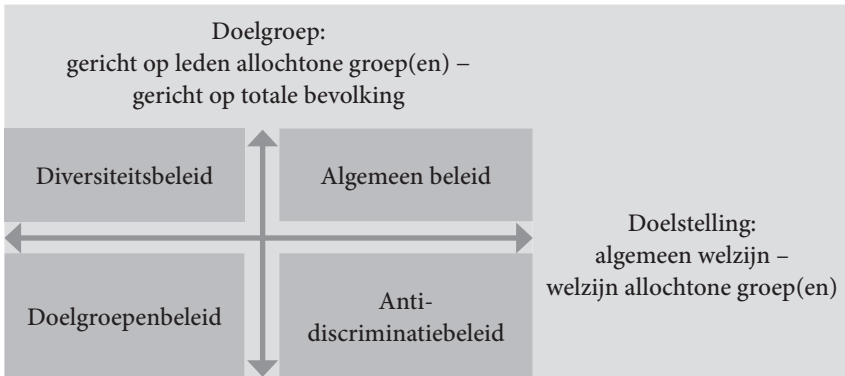
In deze bundel is voor uiteenlopende terreinen bezien op welke manier het integratiebeleid zich heeft ontwikkeld. Hieruit rijst een beeld van veranderingen op, van specifiek naar generiek. In de beleidspraktijk is het verschil tussen die twee echter niet altijd even duidelijk. Om wat meer vat te krijgen op de veranderingen die zich in het beleid voordoen, maken we onderscheid in twee dimensies. De eerste dimensie heeft betrekking op de *groep(en)* waarop het beleid zich richt: aan de ene kant is er beleid dat specifiek aandacht heeft voor migranten en/of hun kinderen, en aan de andere kant is er beleid voor de bevolking als geheel. De tweede dimensie heeft betrekking op de *doelstelling*: er is beleid dat verbetering van het algemene welzijn tot doel heeft, en beleid dat zich specifiek richt op het welzijn van allochtone groepen. Brengen we deze twee dimensies met elkaar in verband, dan leidt dat tot vier typen beleid: doelgroepenbeleid, algemeen beleid, diversiteitsbeleid en antidiscriminatiebeleid. Vanzelfsprekend is het hier gemaakte onderscheid gradueel. Toch zijn de vier typen duidelijk te herkennen.

Het klassieke *doelgroepenbeleid* heeft als specifieke doelstelling om de positie van migrantengroepen te verbeteren. Dit doet het door zich in hoofdzaak te richten op de migranten en hun nakomelingen als doelgroep. Het inburgeringsbeleid is daar een voorbeeld van, maar ook de Wet SAMEN kan in dit kwadrant worden geplaatst: doelgroep zijn de migranten die aan het werk geholpen moeten worden.

Aan de andere zijde van beide dimensies situeren we het *algemeen beleid*. De doelstelling betreft het algemene welzijn van de bevolking en er wordt niet gekeken naar de specifieke achtergrond van personen waarop het beleid zich richt.

Daartussenin zit beleid dat men als *diversiteitsbeleid* zou kunnen aanduiden. De doelstelling van dit beleid is niet specifiek gericht op het welzijn van migrantengroepen, maar in de beleidspraktijk wordt waar nodig wel rekening gehouden met specifieke kenmerken van leden van deze groepen.

Binnen het generieke beleid bestaat ruimte om gebruik te maken van aanpakken die zich specifiek richten op migranten. *Antidiscriminatiebeleid* staat model voor het laatste hier onderscheiden beleidstype: het richt zich op de bevolking als geheel, maar heeft in hoofdzaak de verbetering van het welzijn van specifieke groepen (waaronder migranten) als doelstelling.



Bezien we de ontwikkelingen in het beleid door de ogen van dit schema, dan kunnen we vaststellen dat het doelgroepenbeleid zoals dat hier gedefinieerd is grotendeels tot het verleden behoort. Het specifiek op Marokkaanse en Antilliaanse jongeren gerichte beleid zou men als het laatste voorbeeld van landelijk doelgroepenbeleid kunnen beschouwen. In 2013 wordt dit beëindigd. Op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt is het doelgroepenbeleid al langer verdwenen. De Wet SAMEN dateert al weer van bijna tien jaar terug. En de allochtone gewichten in het onderwijs zijn vanaf 2006 geleidelijk verdwenen. Schakelklassen zijn als laatste residu te beschouwen van het doelgroepenbeleid in het onderwijs.

Het inburgeringsbeleid zou men nog als belangrijkste representant van het doelgroepenbeleid kunnen beschouwen. Wel is per 1 januari 2013 het inburgeringsbeleid veranderd: de overheid treedt terug, inburgeraars zijn zelf verantwoordelijk voor hoe ze gaan voldoen aan de inburgeringsplicht en moeten zelf de kosten gaan betalen. Ook hebben we gezien dat er in de geestelijke gezondheidszorg specifieke voorzieningen voor migranten bestaan. Deze doorgaans private voorzieningen zijn evenwel vooral ontstaan vanwege een gebrek aan specifiek beleid en niet zozeer als een verlengstuk van officieel doelgroepenbeleid.

#### Verschil is niet zo groot

Uit de artikelen in deze bundel komt naar voren dat weinigen treuren over het verdwijnen van het doelgroepenbeleid. Dat heeft niet zozeer te maken met een gebrek aan resultaat. Overigens is hierover vanwege het ontbreken van (goede) effectevaluaties ook opmerkelijk weinig bekend. De kritiek richt zich vooral op het stigmatiserende karakter van het beleid, dat grenzen tussen groepen zou versterken. Veel doelgroepenbeleid was bovendien projec-

tenbeleid, met een korte looptijd, een beperkte scope en soms met onduidelijke doelstellingen. Ook wordt aangegeven dat dergelijk beleid vaak toch al gevoerd werd, zij het onder een andere noemer. Het onderscheid tussen generiek en specifiek beleid is volgens verschillende auteurs dan ook minder groot dan vaak wordt verondersteld.

Het integratiebeleid is van karakter veranderd. De vraag is waar deze omslag precies eindigt. Gaat de ontwikkeling in de richting van ‘puur’ algemeen beleid, zonder dat er ruimte is voor mainstreaming en specifieke aandacht voor migranten? Verschillende auteurs wijzen erop dat – binnen de context van generiek beleid – specifieke aandacht voor migrantengroepen gewenst blijft (zie bijvoorbeeld de bijdragen van Mulder, Van Dijk en Bellaart & Pehlivan). Generiek beleid schiet niet zelden tekort. Allochtone groepen worden onvoldoende bereikt, problemen concentreren zich bij bepaalde groepen en de positie wordt niet uitsluitend door ‘algemene’ achterstandsfactoren verklaard. Voor de komende jaren is een belangrijke vraag: is binnen het algemene beleid specifieke aandacht voor migranten mogelijk? Uit de inventarisatie van gemeentelijk beleid blijkt dat aan specifiek beleid vaak pragmatisme ten grondslag ligt. Als specifiek beleid werkt, dan wordt dat in gang gezet. Daartegenover staan echter signalen dat de aandacht voor de problemen van migranten in hoog tempo is weggeëbd. Met het verdwijnen van doelgroepenbeleid is het lastiger om aandacht te vragen voor diversiteitsbeleid en mainstreaming.

#### Gelijke behandeling: een centrale waarde

Bij doelgroepenbeleid staat het streven naar gelijke uitkomsten (evenredigheid, streefcijfers) centraal, aan de basis van diversiteitsbeleid ligt de erkenning van individuele verschillen, en het streven naar gelijke behandeling vormt het uitgangspunt van antidiscriminatiebeleid. Opvallend is dat het antidiscriminatiebeleid de laatste jaren nauwelijks onderwerp van discussie is geweest. In elk geval is het niet ‘geframed’ als specifiek doelgroepenbeleid. Het is denkbaar dat dit beleid de komende jaren verder de wind in de zeilen krijgt (zie ook de bijdrage van Verbeek). De ontwikkeling naar generiek beleid betekent een afscheid van het denken in doelgroepen. Het integratiebeleid is geïndividualiseerd en tot op zekere hoogte past een actief antidiscriminatiebeleid daar goed bij. Niet onbelangrijk: het streven naar gelijke behandeling is een centrale waarde binnen het liberalisme en is juridisch ook sterk verankerd.

Integratiebeleid via effectief algemeen (achterstanden)beleid, met waar nodig specifieke instrumenten en een doeltreffend antidiscriminatiebeleid, is voor de komende jaren een wenkend perspectief.





I

# Een theoretische beschouwing



# AMBIGUÏTEIT IN HET INTEGRATIEBELEID

Eenduidige politieke taal en meervoudigheid van beleid

*Rik Peeters*

## INLEIDING

Er zijn weinig maatschappelijke vraagstukken zo gepolitiseerd als ‘integratie’. Sinds 2002 heeft het thema permanent in de schijnwerpers van politiek en media gestaan. Daarbij is er een fundamentele *dissensus* in het maatschappelijke en politieke debat over de vraag: wat is integratie – en hoe zou deze gerealiseerd kunnen en moeten worden?<sup>1</sup> Hierop is per definitie geen objectief of neutraal antwoord mogelijk, omdat het raakt aan opvattingen over de manier waarop we in Nederland samenleven en zouden móeten samenleven.

De kernbegrippen van het integratiebeleid – zoals ‘cultuur’, ‘diversiteit’ of ‘allochtoon’ – zijn omstreden en roepen vaak hevige reacties op. Evenzo typerend is de voortdurende verschuiving in de ambtelijke positionering van het integratiebeleid: van Justitie in de eerste kabinetten-Balkenende, via VROM in Balkenende IV, naar Binnenlandse Zaken in Rutte I en Sociale Zaken in Rutte II. Het integratiebeleid heeft geen ‘natuurlijke’ plaats en er is nauwelijks in gedepoliteerde termen over te spreken. In plaats daarvan worden discussies in politiek, media en samenleving, maar ook onder wetenschappers en professionals, gekenmerkt door een permanente zoektocht naar ‘betekenisgeving’ en naar een zekere *common ground* waarop een gesprek mogelijk is.

### Verschuiving én continuïteit

Exemplarisch daarvoor is de integratienota van het eerste kabinet-Rutte uit 2011. Daarin wordt een omslag van specifiek naar generiek beleid afgekondigd. Deze ‘omslag’ blijkt echter in het beleid zelf minder eenduidig. Behalve een verschuiving is er ook een belangrijke mate van continuïteit met het bestaande beleid. Deze discrepantie tussen (ogenschijnlijk) eenduidige taal en diffuus beleid hoeft overigens niet per se problematisch te zijn – ze geeft zowel politici als professionals ook de gelegenheid om ruimte te creëren voor

de complexiteit van integratievraagstukken. Daarbij kan worden aangehaakt bij de notie van *ambiguïteit*, opgevat als “het vermogen om meerdere betekenissen te hebben” (Stone 2002: 138).

## DE ZOEKTOCHT NAAR DE BETEKENISSEN VAN BELEID

### NIET DE AFKOMST, MAAR DE TOEKOMST...

Een citaat uit de kabinetsnota *Integratie, binding, burgerschap* (2011): “[...] uitgangspunt is dat ‘niet afkomst, maar toekomst telt’. Dit impliceert dat er geen beleid meer wordt gevoerd op basis van herkomst. Integratie zal dan ook niet meer door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, worden gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen. Norm-overschrijdend en crimineel gedrag wordt bestreden, afkomst speelt daarin geen rol. De ervaring leert bovendien dat maatregelen die gericht zijn op specifieke etnische groepen, mensen opsluiten in groepen en de scheidslijnen daartussen benadrukken. Daarmee staan zij haaks op het streven naar meer gezamenlijk burgerschap” (TK 2010-2011, 32824/1, 10).

Deze passage behelst de kern van de door het kabinet-Rutte 1 bepleite beleidsomslag: in plaats van specifiek beleid gericht op doelgroepen dient integratie plaats te vinden via generiek beleid, dat voor alle burgers in gelijke mate werkt. Specifiek beleid heeft ertoe geleid dat uitzonderingsposities en daarmee achterstanden in stand worden gehouden. Het kabinet gaf aan geen uitzonderingsbeleid te willen voeren voor minderheden, maar hen in gelijke mate kundig en verantwoordelijk te beschouwen voor het opbouwen van hun eigen toekomst: “[...] Via regulier beleid op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en wonen, moet elke burger in staat zijn om naar vermogen een zelfstandig bestaan op te bouwen; zo nodig ondersteund door familie of naaste omgeving. Beleid moet werken voor alle groepen in de samenleving” (TK 2010-2011, 32824/1, 10).

### Betekenis allesbehalve helder

Bezien we deze woorden nauwkeuriger, dan rijzen al snel vragen. Wat betekent het als er wordt uitgegaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen? Wat behelst gezamenlijk burgerschap? En wat als blijkt dat mensen hun verantwoordelijkheid niet nemen? Volstaat dan generiek beleid, of dient men dan toch een specifieke benadering te organiseren? En impliceert de

nadruk op ‘toekomst’ in plaats van ‘afkomst’ niet een afscheid van de idee dat culturele achtergrond een relevante factor is in het ontstaan van achterstanden? Kortom, de werkelijke betekenis van het standpunt van Rutte I voor de beleidspraktijk is allesbehalve helder.

Onder professionals en in ambtelijke discussies is het begrip ‘mainstreaming’ aangedragen als leidraad voor de ambtelijke vertaling en uitvoering van het kabinetsstandpunt. Dit begrip, dat zijn oorsprong kent in *gender-studies*, is gemunt om beleid en wetgeving te beschrijven die erin slagen om alle burgers effectief en in gelijke mate te bereiken. Het handelen van de overheid dient niet bepaalde groepen te bevoordelen of (impliciet) geënt te zijn op een bepaald ideaalbeeld van de burger – of dat nu de ‘norm-man’ versus de ‘afwijkende vrouw’ is uit de *gender-studies*, of de ‘norm-autochtoon’ versus de ‘afwijkende allochtoon’ in het integratiebeleid.

Hierna onderwerpen we het kabinetsstandpunt uit 2011 en het begrip mainstreaming aan een nadere analyse. Doel is om scherpte en ordening te krijgen in de verschillende mogelijke interpretaties van het hedendaagse integratiebeleid en de consequenties ervan voor de beleidspraktijk (cf. Yanow 1996). Na deze analyse volgt een uiteenzetting van vier mogelijke interpretaties van mainstreaming in de context van het integratiebeleid.

#### KABINETSSTANDPUNT:

##### GENERIEKE NORMSTELLING OF SPECIFIEKE NORMADRESSAAT?

Het kabinet-Rutte I constateerde een gebrek aan zelfredzaamheid onder bepaalde burgers. Meer specifiek was er “zorg over dat deel van de migranten dat er niet in slaagt in Nederland een zelfstandig bestaan op te bouwen” (TK 2010-2011, 32824/1, 3). Hierbij kan worden gedacht aan slecht functionerende gezinnen, schulden, werkloosheid, schooluitval en crimineel gedrag – fenomenen die structureel vaker voorkomen onder bepaalde bevolkingsgroepen.

In brede zin wees het kabinet in zijn integratienota op een maatschappelijke “onvrede over de multiculturele samenleving” (ibid., 3). Deze onvrede heeft blijkens de gebruikte bewoordingen vooral betrekking op een gebrek aan burgerschap. Daarbij gaat het om “gedeelde waarden en normen” (ibid., 9), om “sociale samenhang, onderlinge betrokkenheid en sociale stabiliteit” (ibid., 17), en om de inzet van eenieder voor zijn eigen bestaan en voor het algemeen belang: “Burgerschap begint met de participatie van elke burger: door een zelfstandig bestaan op te bouwen, door zelfredzaam te zijn en door de spelregels van de Nederlandse samenleving te kennen en toe te passen.

Burgerschap berust op actieve deelname aan alle relevante facetten van de samenleving: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de eigen buurt en leefomgeving, door het beschermen en onderhouden van de democratische rechtsstaat, door kinderen op te voeden tot verantwoordelijke burgers, door betrokken te zijn bij medeburgers en hun rechten te respecteren” (ibid., 17).

#### Participatie – mét randvoorwaarden

In deze woorden ligt een *generieke normstelling* ten aanzien van burgerschap besloten. Er is een bepaalde norm of verwachting die voor de gehele bevolking geldt: “Gemeenschappelijke regels en eisen, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid vormen het fundament van de solidariteit in de samenleving die tussen burgers wordt verwacht” (ibid., 4). De eigen verantwoordelijkheid van elke burger om zichzelf een plaats te verwerven in economie en samenleving staat voorop: “Van alle burgers verwacht het kabinet dat zij zich bekwamen om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven en de arbeidsmarkt” (ibid., 10).

Om te participeren in economie en samenleving zijn mensen wel afhankelijk van bestaande randvoorwaarden, zoals “een goede schoolopleiding, een wijk waar het prettig (samen)wonen is, een goede fysieke en geestelijke gezondheid en duurzaam werk” (ibid., 14). Het beleid is gericht op de bevordering van zelfredzaamheid van burgers via mechanismen van sociale stijging – de “mechanismen van wonen, werken en onderwijs” (TK 2010-2011, 32824/1, 4). Meer concreet: “Wat onderwijs betreft is het beleid gericht op het voorkómen van uitval. Wat wonen betreft wordt bekeken hoe de betrokkenheid in wijken kan worden bevorderd en hoe wijken zich verder kunnen ontwikkelen. Wat arbeid betreft gaat het om het op gang komen van de arbeidsmarkt. Wat veiligheid betreft moet ervoor worden gezorgd dat de leefomgeving weer veilig wordt. Dat hangt niet af van iemands afkomst” (TK 2010-2011, 31268/52, 25-26).

#### Zorg over deel migranten

In algemene zin impliceert het begrip ‘integratie’ aandacht voor specifieke bevolkingsgroepen, die geïdentificeerd zijn op basis van hun migratieachtergrond en een bepaalde achterstandpositie. Als we dit kenmerk van ‘integratie’ als uitgangspunt nemen, dan valt op dat het kabinetsstandpunt uit 2011 een zekere dubbelzinnigheid kent. De generieke normstelling omtrent burgerschap is vooral problematisch voor bepaalde minderheden. In de integratienota “domineert de zorg over dat deel van de migranten dat er niet in slaagt in Nederland een zelfstandig bestaan op te bouwen” (ibid., 3).

Met andere woorden, binnen de context van het integratiebeleid impliceert de generieke normstelling specifieke normadressaten – te weten de bevolkingsgroepen die niet in staat zijn om voor zichzelf een plaats in samenleving en arbeidsmarkt te verwerven. Het uitgangspunt is “dat integratie niet een verantwoordelijkheid is van de overheid, maar van degenen die zich hier duurzaam vestigen” (ibid., 10). Integratie is een opgave voor burgers: “Van migranten mag gevraagd worden de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om in de Nederlandse samenleving te participeren en naar vermogen bij te dragen aan de ontwikkeling daarvan” (ibid., 8).

#### MAINSTREAMING: GELIJKE BEHANDELING OF ERKENNING VAN VERSCHIL?

Zoals eerder gezegd is behalve het kabinetsstandpunt van Rutte 1 ook het begrip mainstreaming van belang in het integratiebeleid. Dit begrip kent zijn oorsprong in de *gender*-studies (bijvoorbeeld Booth & Bennett 2002; Lombardo 2005). Om vrouwen gelijke rechten en gelijke kansen te geven zou beleid niet langer (impliciet) uit moeten gaan van een ‘norm-man’ (blank, hoogopgeleid, heteroseksueel, tussen de 25 en de 40 jaar), maar zou het beleid eenieder in gelijke mate de kans moeten geven om zich een plaats in de samenleving en op de arbeidsmarkt te verschaffen. Door mainstreaming van beleid is de vrouw niet langer een afwijkende categorie, maar wordt beleid meer generiek geformuleerd zodat het ook voor de vrouw gelijke kansen creëert (Van der Putte 2011).

Kortom: “Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality” (UN 1997).

Toegepast op het integratiebeleid betekent mainstreaming dat de categorie ‘vrouw’ wordt vervangen door de categorie ‘allochtoon’. Beleid dient niet uit te gaan van een ‘norm-autochtoon’ en daarmee impliciet van een ‘afwijkende allochtoon’, maar moet zowel autochtoon als allochtoon in gelijke mate raken. Vanuit het oogpunt van sociale gelijkheid dient de allochtoon niet te worden achtergesteld door beleid.



### Gelijkheid én verschillen

Mainstreaming impliceert gelijkheid in de vorm van *gelijke behandeling* en gelijke rechten. Beleid of wetten dienen zodanig te worden ingericht dat ze niet a priori bepaalde burgers of bevolkingsgroepen achterstellen. Hierbij valt te denken aan oude discussies over vrouwenkiesrecht, maar ook aan meer recente debatten over het homohuwelijk. En in de context van het integratiebeleid gaat het om de vraag of een specifieke benadering van een bepaalde bevolkingsgroep gerechtvaardigd is – of dat nu is omdat deze bevolkingsgroep problemen máákt (bijv. oververtegenwoordiging in criminaliteitscijfers) of problemen hééft (bijv. structureel hogere werkloosheid). Steeds gaat het om de vraag naar formele rechtvaardigheid, waarbij de overheid zonder aanzien des persoons handelt.

Tegelijkertijd betekent mainstreaming ook een *erkenning van verschil*. Vanuit dit perspectief ligt de nadruk op de feitelijke achterstandssituaties van bepaalde bevolkingsgroepen. Hierbij kan men denken aan belemmeringen voor vrouwen om tot de arbeidsmarkt toe te treden, of daarin carrière te maken, vanwege gebrekkige zwangerschapsregelingen. Of aan de afstand van bepaalde allochtone jongeren tot de arbeidsmarkt vanwege een gebrekkige taalbeheersing. Beleid dient zich van deze verschillen rekenschap te geven en maatregelen te treffen om achterstanden op te heffen. Waar de focus van mainstreaming als gelijke behandeling ligt op formele rechtvaardigheid, daar gaat het hier om materiële rechtvaardigheid of sociale gelijkheid (cf. Rawls 1971). Mainstreaming impliceert dat eenieder gelijk wordt ‘gemaakt’ door wetgeving en beleid.

## VIER INTERPRETATIES VAN HET INTEGRATIEBELEID

Het mag duidelijk zijn: achter de ogenschijnlijke eenduidigheid van het kabinetsstandpunt uit 2011 ontstaat al snel verwarring over de exacte betekenis van de politieke woorden voor het beleid. Er zijn ten minste vier interpretaties van dat standpunt inzake integratiebeleid af te leiden. Deze vier interpretaties kunnen langs twee assen worden geordend.

De eerste as behelst het onderscheid tussen een focus op de uitgangspunten van beleid (‘input’) en een focus op maatschappelijke effecten van beleid (‘output’). Hierboven zagen we die eerste focus terug in de interpretatie van mainstreaming als gelijke behandeling of formele rechtvaardigheid en in de interpretatie van het kabinetsstandpunt als generieke normstelling aangaande burgerschap. En de tweede focus, op maatschappelijke effecten,

zagen we terug in mainstreaming als gelijke kansen of materiële rechtvaardigheden en in de aandacht voor specifieke normadressaten in het kabinetsstandpunt.

De tweede as behelst het onderscheid tussen de nadruk op het handelen van de overheid als probleem en de nadruk op de *samenleving* als probleem. Waar mainstreaming – zoals ontwikkeld in de *gender*-studies – vooral eisen stelt aan de vorm van wetgeving en beleid, daar stelt het standpunt van Rutte 1 ook eisen aan de samenleving. In die laatste opvatting dienen maatschappelijke verschillen niet in de ‘mainstream’ van beleidsformulering te worden opgenomen, maar juist gereduceerd te worden voor zover ze afwijken van het ideaal van zelfredzaamheid, verantwoordelijkheid en gemeenschappelijk burgerschap. Verschillen zijn er niet om te honoreren maar om te bestrijden: voor zover ze leiden tot een gebrekkige integratie en een gebrekkige ontwikkeling van zelfredzaamheid.

Dit leidt tot de volgende conceptualisering:

- 1 Integratiebeleid als *gelijke behandeling*: beleid en wetgeving worden zodanig ingericht dat ze eenieder zonder aanzien des persoons formeel gezien in gelijke mate ‘raken’.
- 2 Integratiebeleid als *gelijke kansen*: beleid en wetgeving worden zodanig ingericht dat ze voor eenieder een gelijke maatschappelijke uitgangspositie creëren, ongeacht verschil in achtergrond of etniciteit.
- 3 Integratiebeleid als *normering en normalisering*: beleid en wetgeving worden zodanig ingericht dat voor iedereen dezelfde uitgangspunten van burgerschap en gewenst gedrag gelden.
- 4 Integratiebeleid als *verplichtende verantwoordelijkheid*: beleid en wetgeving worden zodanig ingericht dat ongewenst gedrag van bepaalde bevolkingsgroepen wordt tegengegaan via specifieke en verplichtende maatregelen.

Deze vier interpretatierichtingen brengen we als volgt in schema:

	Input (formele uitgangspunten van beleid)	Output (maatschappelijke effecten van beleid)
Overheid als probleem	Gelijke behandeling	Gelijke kansen
Samenleving als probleem	Normering en normalisering	Verplichtende verantwoordelijkheid

### INTERPRETATIE 1: GELIJKE BEHANDELING

Deze eerste interpretatie ziet in het integratiebeleid een nadruk op formele rechtvaardigheid. Alle burgers zijn gelijkwaardig en dienen dus ook gelijk behandeld te worden – ongeacht etnische of culturele achtergrond, ongeacht levensstijl of geloof, ongeacht leeftijd of geslacht.

Een concreet voorbeeld van deze gelijke behandeling in beleid is het benutten van algemene mechanismen van sociale stijging voor integratie: “mechanismen van wonen, werken en onderwijs” (TK 2010-2011, 32824/1, 4). Ook kan gewezen worden op de aanpak van criminele en overlast gevende jongeren, waar etniciteit of afkomst niet als rechtvaardiging voor een gedifferentieerde aanpak wordt gezien: “De specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicjongeren wordt afgebouwd en vervangen door de generieke aanpak van criminele jeugdgroepen en overlast gevende jongeren” (TK 2010-2011, 32824/1, 16).<sup>2</sup>

Gelijke behandeling impliceert dat etniciteit of migratieachtergrond niet als relevante of verklarende factor voor maatschappelijke problemen wordt gezien. Als ‘niet afkomst, maar toekomst telt’ (TK 2010-2011, 32824/1, 10) zou dit echter – strikt genomen – het einde van integratiebeleid betekenen. Verschillen in maatschappelijke uitkomsten zijn enkel beleidsrelevant voor zover ze te herleiden zijn tot discriminatoire eigenschappen van beleid, of als ze het resultaat zijn van beleid dat vanwege zijn uitgangspunten achterstandsposities genereert voor bepaalde bevolkingsgroepen.

#### ‘Etnische registratie blijft nodig’

In dat verband lijkt het pleidooi in 2012 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) tegen etnische categorisering van burgers in lijn met deze interpretatie van integratiebeleid. Bij nader inzien wilde het kabinet-Rutte I echter niet alle consequenties van zijn eigen adagium accepteren. Zo wordt in de integratienota verwezen naar criminaliteits- en werkloosheidscijfers onder verschillende etnische groeperingen (TK 2010-2011, 32824/1, 5) en blijven de uitzonderingen op het wettelijke verbod op etnische registratie onaangetast<sup>3</sup>: “Het klopt dat wij een aantal ontwikkelingen qua cijfers blijven monitoren [...]” (TK 2010-2011, 31268/45, 31). Ook in reactie op het advies van de RMO liet toenmalig verantwoordelijk minister Leers weten dat registratie nodig blijft om te zien hoe het migranten vergaat in onze samenleving en om te zien of het generieke beleid werkt om achterstanden op te heffen.<sup>4</sup>

De handhaving van etnische registratie duidt erop dat ‘gelijke behandeling’ niet volledig de inhoud van het integratiebeleid dekt. Formele rechtvaardig-

heid laat het aan burgers zelf over om hun leven vorm te geven en bekommert zich niet om de sociale ongelijkheden die uit dit vrije spel van maatschappelijke krachten voortkomen. Het integratiebeleid bestaat voor een belangrijk deel echter ook uit maatregelen, die zijn gericht op het aanpakken van deze sociale ongelijkheden en achterstandsposities van bepaalde bevolkingsgroepen. Dit past in een tweede interpretatie van het integratiebeleid.

## INTERPRETATIE 2: GELIJKE KANSEN

Integratiebeleid kan ook begrepen worden vanuit een emancipatiegedachte: beleid wordt zo ingericht dat het voor iedereen een gelijke maatschappelijke uitgangspositie creëert, ongeacht verschil in cultuur of etniciteit. Materiële rechtvaardigheid staat centraal: elke burger heeft het recht om in gelijke mate te kunnen participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Dit is een positief geformuleerd ideaal: beleid dient gericht te zijn op het actief wegnemen van barrières voor zelfredzaamheid.

Integratie als het creëren van gelijke kansen vinden we vooral terug op het niveau van de beleidsuitvoering. Volgens het eerste kabinet-Rutte is het van belang om “[...] geen beleid te voeren op basis van herkomst, maar binnen het reguliere beleid maatwerk te kunnen bieden waar nodig. [...] Specifieke problemen moeten via reguliere instanties en reguliere maatregelen worden aangepakt” (TK 2010-2011, 32824/1, 14). Dit betekent dat er geen tegenstelling hoeft te bestaan tussen generiek beleid en specifieke uitvoering (door reguliere instanties en de daar werkzame professionals). Bijvoorbeeld: waar nodig ontwikkelen Centra voor Jeugd en Gezin specifieke vormen van *outrereaching* werken voor kinderen uit moeilijk bereikbare minderheidsgroepen. De formele rechtvaardigheid van gelijke toegankelijkheid van de Centra voor Jeugd en Gezin schiet tekort als bepaalde groepen er geen gebruik van maken en daarmee in een achterstandspositie terecht dreigen te komen.

### Bepaalde burgers schieten tekort

Maar ook deze interpretatie volstaat niet om het integratiebeleid in al zijn facetten te begrijpen. Immers, het zijn volgens het kabinet-Rutte 1 burgers zelf die actief moeten deelnemen “[...] aan alle relevante facetten van de samenleving: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de eigen buurt en leefomgeving, door het beschermen en onderhouden van de democratische rechtsstaat, door kinderen op te voeden tot verantwoordelijke burgers, door betrokken te zijn bij medeburgers en hun rechten te respecteren” (TK 2010-2011, 32824/1, 17). Dit houdt in dat niet het bestaande beleid tekortschiet om

iedereen gelijk te behandelen of gelijke kansen te bieden, maar dat *bepaalde burgers* tekortschieten in het grijpen van hun kansen en het vormgeven aan bovengeschetst burgerschapsideaal. Twee andere interpretaties van het integratiebeleid sluiten hierop aan.

### INTERPRETATIE 3: NORMERING EN NORMALISERING

Een derde interpretatie van het integratiebeleid betreft evenals ‘gelijke behandeling’ de uitgangspunten van beleid. Tegelijkertijd onderscheidt deze interpretatie zich: niet een zo breed mogelijke range van verschillen wordt gehonoreerd, er wordt juist geprobeerd om *grenzen te stellen* aan de mate van verschil die in een samenleving wenselijk is. Het onderscheid tussen beide interpretaties is subtiel, maar wezenlijk: niet inclusie maar exclusie van verschil staat centraal. Niet grenzen verruimen, maar grenzen stellen aan verschil. Niet de overheid dient haar handelen aan te passen aan maatschappelijke verschillen, maar de samenleving dient zich aan te passen aan een gemeenschappelijke standaard van burgerschap.

#### Een Nederlandse ‘normaliteit’

Volgens deze interpretatie is integratiebeleid erop gericht om voor eenieder geldende uitgangspunten van burgerschap en gewenst gedrag te formuleren. Waar ‘gelijke behandeling’ geen oordeel heeft over de manier waarop mensen hun vrijheid invullen, daar richt de overheid zich hier juist op het benoemen van een Nederlandse ‘normaliteit’. Er worden normen voor gedrag gesteld, die verder gaan dan ieders verantwoordelijkheid om de wet na te leven. En als de overheid nieuwe *wettelijke* normen opstelt, zijn deze zó specifiek van aard dat ze vooral bepaalde bevolkingsgroepen raken.

Integratie als het streven naar normering en normalisering van gedrag en burgerschap vinden we terug in voorstellen van het eerste kabinet-Rutte voor nieuwe regelgeving, zoals “een wetsvoorstel om gelaatsbedekkende kleding in de openbare ruimte te verbieden” (TK 2010-2011, 32824/1, 18), een “wetsvoorstel strafrechtelijke aanpak huwelijksdwang” (ibid., 13), en een algemene meldcode huiselijk geweld, waaronder ook expliciet eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking worden geschaard (ibid., 13).

### INTERPRETATIE 4: VERPLICHTENDE VERANTWOORDELIJKHEID

Een vierde interpretatie van het integratiebeleid deelt met ‘gelijke kansen’ dat het zich richt op het realiseren van een bepaalde gewenste situatie. Tegelij-

kertijd is integratie in deze duiding niet zozeer het mogelijk maken van individuele zelfontwikkeling, maar juist het zodanig inrichten van beleid en wetgeving dat deze gedrag afdwingen. Naast a priori normering en normalisering worden hiermee ook positieve verplichtingen richting burgers geformuleerd. Gelijke plichten – zij het dat de inspanning groter zal zijn voor hen die nog niet aan de ‘burgerschaapsstandaard’ voldoen: “Een meer verplichtend integratiebeleid is nodig en gerechtvaardigd omdat anders de samenleving geleidelijk uit elkaar groeit, burgers langs elkaar heen gaan leven en uiteindelijk niemand zich meer thuis voelt in Nederland” (TK 2010-2011, 32824/1, 9).

#### Een positieve verplichting

Kenmerkend voor deze vierde interpretatie is de door Rutte 1 gehanteerde opvatting van ‘verantwoordelijkheid’. In tegenstelling tot de klassiek-liberale opvatting van verantwoordelijkheid als de a posteriori aanspreekbaarheid van een individu op zijn daden, gaat het hier juist om verantwoordelijkheid als een positieve verplichting (Peeters & Drosterij 2011; cf. Bovens 1990). Het betreft geen verantwoording achteraf, maar de aanvaarding van een inspanningsverplichting. Integratie is “niet een verantwoordelijkheid [...] van de overheid, maar van degenen die zich hier duurzaam vestigen” (TK 2010-2011, 32824/1, 10).

Deze interpretatie van integratie vinden we onder meer terug in maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie. Zo presenteerde het kabinet-Rutte 1 bij zijn aantreden het voornemen om in de vernieuwde Wet Inburgering een onderdeel met de volgende strekking op te nemen: “Van mensen die de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheersen om betaald werk te kunnen vinden, wordt verwacht dat zij op eigen kosten de taal leren. Het niet nakomen van deze verplichting zal korting of stopzetting van de bijstandsuitkering tot gevolg hebben” (TK 2010-2011, 32824/1, 11). Ook wordt een minimaal te behalen taalniveau wettelijk vastgelegd (TK 2011-2012, 33086/3, 1).

#### TEN SLOTTE...

Hiervoor zijn vier interpretaties van het huidige integratiebeleid geformuleerd aan de hand van het concept mainstreaming en het standpunt van het kabinet-Rutte 1. Op het eerste gezicht wordt in dit kabinetsstandpunt een eenduidige omslag in het beleid bepleit: van specifiek beleid voor uitzonderingen en bepaalde bevolkingsgroepen naar generiek beleid dat voor iedere burger gelijke normen stelt. Onder deze eenduidigheid gaat echter een

meervoudigheid van beleidspraktijken schuil. Nieuwe elementen doen hun intrede, maar bestaande interpretaties van integratie zijn daardoor niet onmiddellijk – of op alle plaatsen – uit het beleid verdwenen. Hoewel de bovenstaande analyse beperkt van omvang is, lijkt de volgende conclusie gerechtvaardigd: wat op het niveau van het politieke discours wordt gepresenteerd als een paradigmawisseling, moeten we op het niveau van beleid toch vooral als een accentverschuiving zien.<sup>5</sup>

#### Kloof scheidt ruimte

Op taalkundig niveau is het eerste kabinet-Rutte er tot op zekere hoogte in geslaagd eenduidigheid te realiseren, maar op het niveau van beleid lijkt er zowel van continuïteit als van *discontinuïteit* sprake te zijn. Deze kloof tussen taal en beleidswerkelijkheid kan als zwakte worden gezien. En dat is het enerzijds ook: zodra de verwarring overheerst en tegenstrijdig beleid zichzelf tegenwerkt, dan gaat het om “words that succeed and policies that fail” (Edelman 1977). Anderzijds is de kloof tussen politieke taal en beleidspraktijk juist ook positief te waarderen, omdat deze ruimte scheidt voor politici én ambtenaren en professionals om recht te doen aan de complexiteit van integratievraagstukken. Politici kunnen zich eenduidig profileren, zonder te verdrinken in de complexiteit van de uitvoering. En ambtenaren en professionals kunnen dienstbaar zijn aan de politiek, zonder het eigen professionele oordeel of alle bewezen praktijken overboord te gooien.

#### Voortgang bij dissensus

De meervoudige betekenissen van integratie zijn dan niet zozeer verwarrend, maar vooral een *kwaliteit*: “het vermogen om meerdere betekenissen te hebben” (Stone 2002: 138). En deze kwaliteit kan vooral nuttig zijn bij een complex en omstreden vraagstuk als integratie. Zolang er geen politieke, maatschappelijke of wetenschappelijke consensus bestaat – wat ‘is’ het probleem van integratie en wat is de gewenste oplossingsrichting? – bieden ambigue beleidsconcepten de mogelijkheid om voortgang te boeken te midden van dissensus.

## NOTEN

- 1 Hoewel uiteraard geen enkele politieke probleemdefinitie ooit volledig 'objectief' of 'neutraal' is (bijv. Edelman 1977).
- 2 Alhoewel hier ook betoogd kan worden dat er nog steeds sprake is van ongelijke behandeling. Deze verloopt echter niet meer langs etnische scheidslijnen, maar langs scheidslijnen van leeftijd: jongeren krijgen een specifieke benadering, die niet op volwassen burgers wordt toegepast.
- 3 Uitzonderingen op het wettelijk verbod op etnische registratie kunnen worden gemaakt voor identificatiedoelinden, voor het toekennen van een bevoorrechte positie aan leden van minderheidsgroepen, en voor het verwerken van (geanonimiseerde) statistische gegevens.
- 4 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/05/08/leers-registratie-afkomst-van-allochtonen-blijft-nodig.html>; geraadpleegd d.d. 10-5-2012.
- 5 Daarbij lijken vooral ook bezuinigingen een stempel te drukken op de aard van de beleidsuitvoering.

## LITERATUUR

- Booth, C. & C. Bennett (2002), "Gender Mainstreaming in the European Union". In *European Journal of Women's Studies*, vol. 9., no. 4, pp. 430-446.
- Bovens, M.A.P. (1990), *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Edelman, M. (1977), *Political Language: words that succeed and policies that fail*. New York: Academic Press.
- Lombardo, E. (2005), "Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process". In *Social Politics*, vol. 12, no. 3, pp. 412-432.
- Peeters, R. & G. Drosterij (2011), "Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat". In *B&M*, vol. 38, no. 2, pp. 179-198.
- Putte, R. van der (2011), "Het is over met integratie: 2011 wordt het jaar van 'mainstreaming'", <http://www.republiekallochtonie.nl/het-is-over-met-integratie-2011-wordt-het-jaar-van-mainstreaming> (geraadpleegd d.d. 28-12-2011).
- Rawls, J. (1999 [1971]), *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- RMO (2012), *Tussen afkomst en toekomst. Etnische Categorisering door de overheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rijksoverheid (2012), "Leers: registratie afkomst van 'allochtonen' blijft nodig", <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/05/08/leers-registratie-afkomst-van-allochtonen-blijft-nodig.html> (geraadpleegd d.d. 10-5-2012).
- Stone, D. (2002 [1988]), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York & London: W.W. Norton & Company.
- Tweede Kamer, Handelingen 100, 30 juni 2011.
- Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstuk 26695/81.
- Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstuk 31268/52.



Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstuk 32793/2.

Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstuk 32824/1.

Tweede Kamer 2011-2012, Kamerstuk 33086/3.

United Nations (1997), "Report of the Economic and Social Council for 1997", <http://www.un.org/documents/ga/docs/52/plenary/a52-3.htm> (geraadpleegd 28-12-2011).

Yanow, D. (1996), *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

# MULTICULTURELE SAMENLEVING IN ONZEKERE TIJDEN

Een zoektocht naar verbindingsbronnen zonder nationalisme

*Halleh Ghorashi*

## INLEIDING

Grote denkers in de sociale wetenschappen<sup>1</sup> – Bauman, Beck en Giddens – beschrijven het ontstaan van extreem individualisme als de belangrijkste ontwikkeling in de westerse laat-moderne samenlevingen. De vanzelfsprekende invloed van oude categorieën zoals traditie en familie is steeds kleiner geworden, en het individu krijgt steeds meer vrijheid om eigen keuzes te maken. Maar deze vrijheid heeft een prijs. En die is dat het individu eindverantwoordelijk is voor zijn of haar daden. Het gevolg is bovendien dat oude zekerheden niet meer bestaan en nieuwe zekerheden nog moeten worden gecreëerd. In zijn boek *Liquid Modernity*<sup>2</sup> (2000) beschrijft Bauman onze laat-moderne tijd als een tijd waarin de individuele belangen allesbepalend zijn geworden. Gemeenschappelijke en publieke issues zijn vaak gereduceerd tot individuele incidenten en berekeningen. Hierdoor bewaken burgers bovenal hun eigen grenzen en rechten, zelfs als dit ten koste gaat van de rechten en grenzen van anderen. Het gevolg is dat de balans tussen de burgers en hun gemeenschap is verstoord. Het oude besef dat een gemeenschap meer is dan de som der delen, lijkt passé; de gemeenschap is louter de som der delen geworden, schrijft Bauman<sup>3</sup> (2000).

Een andere, voor deze era net zo bepalende ontwikkeling, is dat de huidige samenlevingen meer dan ooit een mozaïek zijn geworden van mensen met uiteenlopende culturele achtergronden. De antropoloog Steven Vertovec<sup>4</sup> (2007) benoemt het huidige samenkomen van culturen als een toestand van “superdiversiteit”. Deze toestand is minder geordend en tastbaar dan die in de vorige eeuw.

### Een extra verharding

Het samengaan van deze twee ontwikkelingen, extreem individualisme en superdiversiteit, zorgt voor een versterking van de gevolgen van beide patronen, ofwel voor groeiende onzekerheid en onbehagen. Zonder twijfel hebben de aanslagen van 11 september 2001 bestaande negatieve gevoelens jegens vooral migranten uit islamitische landen versterkt. Deze processen voltrekken zich in Nederland niet veel anders dan in andere Europese landen. Maar Nederland maakt wel een eigen, unieke ontwikkeling door in deze bredere, gepolariseerde context. Naast een eigen historische ontwikkeling (waaraan ik in dit artikel geen aandacht kan besteden, zie voor meer: Ghorashi 2006<sup>5</sup>) heeft het land in deze eeuw bovendien twee politieke moorden meegemaakt – op Pim Fortuyn in 2002 en op Theo van Gogh in 2004 – met extra verharding in de samenleving als gevolg. Vooral de moord op Van Gogh door een Marokkaans-Nederlandse burger heeft de fixatie op moslims als gevaar voor de samenleving vergroot. In de context van deze globale en lokale ontwikkelingen is de multiculturele dynamiek in Nederland te begrijpen.

In de volgende paragrafen geef ik een korte analyse van de integratienota (2011) van het kabinet-Rutte 1 door deze in een historisch perspectief te plaatsen. Vervolgens beschrijf ik wat ik als condities beschouw voor het creëren van een gedeeld burgerschap, en als laatste benoem ik de dragers daarvan.

## HET CATEGORALE DENKEN

Tot 1980 was het beleid van de Nederlandse overheid gericht op het idee dat een grote groep van de toen aanwezige migranten (vooral ‘gastarbeiders’) ooit terug zou keren naar hun geboorteland. Het beleid was daarom vooral gericht op het behoud van de eigen culturele identiteit en nauwelijks op de integratie van deze groep in de Nederlandse samenleving. Pas toen begin jaren ’80 die gedachte van terugkeer onrealistisch bleek te zijn, kwam er in het beleid meer nadruk op integratie. De nieuwe leuze werd ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ en het accent lag op een evenredige participatie van migranten op sociaal-economisch gebied. In die jaren probeerde de overheid een balans te vinden tussen de erkenning van cultuurverschillen van migranten en hun integratie in de Nederlandse samenleving.

Deze zoektocht naar een balans is intussen, door mondialisering en lokale spanningen, verstoord geraakt. Vanaf begin jaren ’90 neemt de nadruk op de verschillen tussen vooral de Europese en de islamitische culturen toe.

Een vaak terugkerend onderwerp in het publieke debat is de angst dat migranten met een islamitische achtergrond een gevaar vormen voor de Nederlandse cultuur. De basisgedachte hierachter is dat de dominantie van traditionele opvattingen binnen migrantengroepen de verworvenheden in Nederland, bijvoorbeeld gelijkheid van mannen en vrouwen en vrijheid in seksuele voorkeur, in gevaar kunnen brengen. In het publieke discours wordt dit onderscheid tussen ‘traditionele zij’ en ‘geëmancipeerde wij’ steeds dominanter: de cultuur van ‘de ander’ wordt als essentieel anders beschouwd dan die van ‘ons’. Deze zogeheten essentialistische benadering ziet cultuur als een afgebakend geheel, waarbij de culturele inhoud bepalend is voor de handelingen van individuen uit die cultuur.

#### Grenzen tussen groepen versterkt

Dit essentialistische basisprincipe zien we ook terug in het beleid van de afgelopen decennia rondom migranten, al klonk er tot 2000 een minder negatieve toon dan in het publieke debat dat vanaf de millenniumwisseling dominant werd. Het integratiebeleid heeft veel verschuivingen gekend: de bijbehorende nota's en de benamingen van de onderscheiden doelgroepen zijn veranderd. De kern ervan is echter ongewijzigd gebleven. Of mensen nu gastarbeiders, migranten, minderheden of allochtonen werden genoemd, ze waren en bleven probleemcategorieën met een afwijkende cultuur die de doelgroep van het beleid vormden.

De extreme fixatie binnen het beleid op de mate waarin deze groepen afwijken van de norm (zowel in hun culturele als in hun sociaal-economische achtergrond), heeft een dichotomische werking gehad<sup>6</sup> (zie voor verdere onderbouwing: Ghorashi 2006). In mijn eerdere werk noemde ik dit een categorale benadering in het beleid. Het is een benadering die het fundament legde voor de huidige kloof tussen diverse groepen in de samenleving. Categorieel denken heeft vooral de grenzen tussen de groepen versterkt en heeft niet gefungeerd als bron voor het ontwikkelen van een notie van gemeenschappelijkheid die ten grondslag zou moeten liggen aan het Nederlands burgerschap. Al was er binnen het doelgroepenbeleid – dat voortvloeide uit het categorale denken – een consequente aandacht voor evenredige participatie van migranten in de samenleving, de werking van het beleid is eerder averechts geweest. Het idee was dat de mensen meer kansen werden geboden zich uit beperkende structuren te bevrijden, maar in plaats daarvan werden ze vooral behandeld als verlengstuk van hun culturele en sociaal-economische achtergrond. Het categorale beleid bleef beperkt tot een instrumentele aanpak van integratievraagstukken en bood geen bredere visie op een toe-

komstige samenleving waarin verschillen zouden worden beschouwd als bronnen van nieuwe gemeenschappelijkheid.

#### Fundamenteel tegenstrijdig

Soortgelijke problemen (categoraal denken en het gebrek aan toekomstvisie) zijn ook zichtbaar in de integratienota<sup>7</sup> van het eerste kabinet-Rutte. De nota begint met een wat mij betreft nobele poging om een gemeenschappelijke basis van burgerschap als uitgangspunt te nemen. Toch toont de nota een fundamentele tegenstrijdigheid door in de hele tekst te spreken over groepen migranten die het niet goed genoeg doen, dan wel zich moeten aanpassen aan de nieuwe samenleving. Het nieuwe beleid heft doelgroepenbeleid op, maar neemt de doelgroepen als uitgangspunt van zijn argumentatie. De wij/zij-boodschap die in de tekst consequent aanwezig is, gaat gepaard met de neoliberale nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de minderheidsgroepen. De boodschap is dat vooral ‘zij’ hun verantwoordelijkheid moeten nemen om het goed te doen in de samenleving en als ‘ze’ het niet goed doen, krijgen ze een straffende overheid over zich heen. De betrokkenheid die uit de nota naar voren komt, is een belerende (mensen aanspreken op hun gedrag, p. 13) en een bestraffende (een meer verplichtend integratiebeleid, p. 6, met nadruk op handhaving, p. 8). Zoals ik later zal beargumenteren, is dit niet een betrokkenheid die tot een gedeeld burgerschap kan leiden.

De bovengenoemde tegenstrijdigheid in de nota maakt het afschaffen van het doelgroepenbeleid niet alleen ineffectief, maar ook onwenselijk. Want als er iets positief is aan het doelgroepenbeleid, dan is dat het besef dat zonder soortgelijk beleid de evenredige participatie van minderheden in de samenleving in gevaar komt. Het afschaffen van dit beleid zonder de nodige aandacht voor uitsluitingsmechanismen in de samenleving leidt tot een zekere blindheid in het beleid voor mogelijke oorzaken van onevenredige participatie. Dat is precies wat de laatste integratienota zwak en problematisch maakt: ze lost de mogelijke problemen van doelgroepenbeleid niet op noch biedt ze een alternatieve oplossing voor de mogelijke ondersteuning die sommige doelgroepen juist nodig hebben.

De vraag blijft: hoe kunnen we het dichotomische effect van het doelgroepenbeleid tegengaan zónder de doelgroepen die speciale aandacht nodig hebben te vergeten? Die vraag had deze integratienota moeten beantwoorden, maar die heeft ze links laten liggen. Een diversiteitssensitief beleid moet beginnen met een kritische beschouwing van de eigen basisassumpties of ‘mindset’. Dat is juist wat de notaschrijvers niet hebben willen doen, of waarschijnlijk (gezien de huidige politieke koers) niet hebben kunnen doen.

### TOEKOMSTVISIE: EEN INCLUSIEVE MINDSET

Een van de belangrijkste basisassumpties van het huidige politieke denken over gemeenschappelijk burgerschap, is dat de minderheidsgroepen vooral als afwijking worden beschouwd van de meerderheidsgroep die als norm fungeert. Vanuit deze mindset wordt gedacht dat gemeenschappelijkheid ontstaat wanneer de ander zich aantoonbaar aanpast aan de gestelde normen. De gedeelde notie van burgerschap daarentegen veronderstelt dat minderheids- en meerderheidsgroepen in gezamenlijkheid een gemeenschappelijke bron creëren die dit gedeelde burgerschap kan dragen. Deze zogenaamd *inclusieve* mindset begint met een stimulerende in plaats van een verplichtende overheid, en met een overheid die de balans bewaakt tussen de meerderheid en minderheidsposities. In feite is dit ook de kern van democratie.

Een democratische rechtsstaat zoals de Nederlandse heeft twee componenten van democratie, namelijk de staatsvorm en de levensvorm (of ‘civil society’). De theoretici van de jaren ’70 en ’80 hebben vooral de nadruk gelegd op wat Rawls<sup>8</sup> (in Kymlicka & Norman 2000: 6) de basisstructuur van de samenleving noemde: de constitutionele rechten, politieke besluitvormingsprocessen en sociale instituties die de democratie mogelijk moeten maken. Inmiddels is het breed geaccepteerd dat er naast deze basisstructuur ook aandacht moet zijn voor de kwaliteiten en de houding van de burgers die handelen binnen deze basisstructuren (idem: 6). Deze ‘basishouding’ – door Tocqueville “levensstijl” genoemd – is noodzakelijk voor het behouden en bewaken van de cultuur van democratie. In deze democratische cultuur gaat het om competenties om de publieke ruimte zo vrij mogelijk te houden van de dominantie van willekeurig welke groep. De eerste stap naar een gedeeld burgerschap begint dus met de vervanging van een mindset van de verplichtende meerderheidsnorm door een mindset van een op de democratische cultuur gebaseerde gelijkwaardigheid.

#### Verbinden vanuit het verschil

In deze nieuwe mindset is een non-hiërarchisch uitgangspunt een belangrijke voorwaarde voor een zoektocht naar wat ik “verbinding vanuit het verschil” noem. Het meerderheidsdenken (dat dus ook in de integratienota van Rutte I centraal staat) gaat ervan uit dat verbinding ontstaat wanneer de minderheid zich verplicht aanpast aan de norm van de meerderheid en betrokkenheid bij de samenleving toont. Maar verbinding ontstaat juist wanneer mensen zich al deel van een samenleving voelen – en dat begint als ze het gevoel hebben waardig te worden behandeld. Een onnodig verplichtende toon vanuit de

overheid kan juist dit gevoel van waardigheid behoorlijk beschadigen. Om betrokkenheid te kunnen stimuleren is het van belang een balans te creëren tussen het verschil en het gemeenschappelijke. Een overmatige nadruk op gemeenschappelijkheid kan resulteren in blindheid jegens de verschillen tussen mensen. Aan de andere kant kan een overmatige nadruk op verschillen ertoe leiden dat deze verschillen verabsoluteerd worden, wat weer tot afstand en onbegrip tussen mensen kan leiden. Dus een beleid dat het gemeenschappelijke burgerschap centraal stelt door vooral te hameren op aanpassing van de minderheid aan de norm, is net zo eenzijdig als een beleid dat met een doelgroepenbeleid vooral verschillen benadrukt. In het bewegen tussen wat mensen of groepen gemeen hebben en wat ze verschillend maakt, vindt de verbinding en constructie van gedeeld burgerschap plaats. Om deze beweging te kunnen realiseren, is het nodig om tussenruimtes te creëren.

### CONDITIES: DE NOODZAAK VAN TUSSENRUIMTES

De belangrijkste condities voor maatschappelijke ontmoeting en verbinding vanuit het verschil zijn openheid en nieuwsgierigheid<sup>9</sup> (Tennekes 1994). Het is menselijk dat ieder een oordeel heeft over anderen, en in een polariserende context is dit oordeel niet zelden hard en negatief. Een beeld dan wel oordeel over anderen werkt vaak erg subtiel: ontmoetingen kunnen geblokkeerd raken zonder dat mensen doorhebben waar dit door komt. Wanneer de beelden van de ander vastliggen, is er geen basis meer voor nieuwsgierigheid. En als deze vooringenomen beelden vooral negatief zijn, vormen ze eerder een reden tot afstand dan tot contact.

Daarom stelt filosoof Theo de Boer<sup>10</sup> (1993) dat we, om tot een dialoog te kunnen komen, moeten beginnen met de tijdelijke opschorting van het eigen oordeel, een stap die hij *epochè* noemt. Janssens en Steyaert<sup>11</sup> (2001) kiezen voor een vergelijkbare beschrijving, maar spreken van “opzij stappen”. Volgens De Boer is het niet mogelijk echt naar de ander te luisteren zonder eerst bij onze eigen overtuiging tijdelijk een vraagteken te zetten. Dit betekent niet dat we moeten gaan twijfelen aan eigen ideeën, maar dat we ons oordeel tijdelijk moeten opschorten om een gemeenschappelijke ruimte te kunnen creëren, een tijdelijke tussenruimte om naar elkaar te kunnen luisteren en de ander te kunnen naderen. De Boer maakt treffend duidelijk dat zonder opschorting van het eigen oordeel discussie geen zin heeft; en zonder overtuiging heeft de discussie geen inzet. Voor een maatschappelijke ontmoeting zouden we in staat moeten zijn de ander te naderen, te zien en te horen. Een tussenruimte

zorgt voor het creëren van een gemeenschappelijke basis die elke vorm van connectie nodig heeft.

### Opzij durven stappen

De aldus voorgestelde verandering van mindset en de notie van tussenruimtes geven ons niet alleen de mogelijkheid om evenwichtig aandacht te hebben voor verschil en gemeenschappelijkheid, ze geven ons ook een handvat om de spanningen die logischerwijs met diversiteit gepaard gaan als bron van beweeglijkheid en vernieuwing te kunnen zien. Want geen enkele vernieuwing is mogelijk zonder spanning. Oftewel: elke vorm van vernieuwing gaat gepaard met een kleinere of grotere verstoring van de orde. Mensen die opzij durven stappen, kiezen de beweeglijkheid boven stilstaan en daarmee geven ze de dynamiek van de samenleving een kans. Zoals Janssens en Steyaert<sup>12</sup> (2001: 106) het treffend formuleren:

Serres ziet dus een permanente beweeglijkheid via het opzij stappen, elke keer opnieuw. Weg geven is dus iemand de weg geven. Heb aandacht, vraagt Serres, voor hen die weg geven, want zij zijn het die 'op weg' zijn. [...] Een dans is een stap die een plaats laat. Dansen is steeds weer plaats laten, een spoor van sporen maken. Inderdaad, de danser wordt bij Serres het prototype van de wordende mens. Dansen is dan pure beweging.

Hoe mooi deze gedachte ook zijn mag, zij is niet in alle situaties voorstelbaar. Om beweeglijkheid toe te kunnen laten is het nodig om geen verdedigende maar een open houding aan te nemen, zoals in het begin van deze paragraaf staat. Maar voordat iemand zich kwetsbaar *kan* opstellen, moet hij niet kwetsbaar *zijn*. Kwetsbare mensen sluiten zich juist af. Voor een open houding is het nodig dat men zich niet angstig of aangevallen voelt.

### Lichte gemeenschappen

Toch is het in de hierboven geschetste context van laatmoderniteit en superdiversiteit logisch dat mensen zich eerder onveilig dan veilig voelen. Alle vertrouwde bronnen van veiligheid (oude categorieën zoals traditie, cultuur, religie, natie) hebben hun vanzelfsprekende plaats verloren door de individuele drang naar autonomie. De groeiende onzekerheid en het gevoel van verlies brengen mensen ertoe om deze oude bronnen van zekerheid terug te willen halen. Tegenstrijdig hier is dat de oude categorieën waarvan individuen zich hebben willen bevrijden, opnieuw worden ingevoerd om een gevoel van veiligheid te creëren. Een duidelijk voorbeeld is het groeiende



nationalisme in Nederland. De illusie is dat nationale gevoelens een bron van verbinding en zekerheid kunnen worden. Maar de geschiedenis heeft bewezen dat nationalisme juist een polariserende werking heeft, omdat het een onwenselijke bron kan worden voor geldingsdrang van de meerderheid en zo het verschil juist onder druk komt te staan.

Voor het creëren van duurzame veiligheid en geborgenheid die passen bij de laatmoderne samenleving, hebben we eerder nieuwe vormen van verbinding nodig. Deze zogenaemde ‘lichte’ gemeenschappen – in tegenstelling tot de vaste of ‘zware’ gemeenschappen van vroeger – ontstaan wanneer burgers vanuit hun engagement met publieke vraagstukken tot elkaar komen en samen een pad willen bewandelen<sup>13</sup> (zie ook Hurenkamp & Duyvendak 2008). Deze gemeenschappen kunnen op diverse manieren tot stand komen, bijvoorbeeld rond het samen oplossen van gesignaleerde problemen of vanuit de behoefte aan verbinding bij sociale vraagstukken. Deze gemeenschappen zijn de belangrijkste verbindingsvormen van de huidige tijd, omdat ze net zo fluïde zijn als het tijdperk waarin we leven. Hun bestaansreden is afhankelijk van hun functioneren en de ruimte die ze bieden aan burgers die voor een gezamenlijke oplossing van hun dilemma’s kiezen. Vanwege deze bestaanslogica is deze ruimte veilig genoeg voor de deelnemers en dit gevoel van veiligheid is de noodzakelijke conditie voor de openheid, zodat verbinding vanuit het verschil tot stand kan komen. Maar er is engagement op diverse maatschappelijke niveaus nodig om dit gevoel van veiligheid te blijven houden.

### VERTRAAGDE TUSSENRUIMTES ALS VOORBEELD

De fluïde eigenschap van de huidige laat-moderne tijd brengt vluchtigheid en ongeduld met zich mee. De kunst is dan ook om geduldig met dit ongeduld om te gaan. Dat kan onder meer door te vertragen en ruimte te maken voor geduldige interacties, en door beter te luisteren. Het vertragen beschermt ons tegen wat Eriksen<sup>14</sup> (2001) “de tirannie van de tijd” noemt. Door het creëren van vertraagde tussenruimtes geven we verhalen de kans om gedeeld te worden en kunnen we de balans vinden tussen gemeenschappelijkheid en verschil. In de vertraagde tussenruimtes nemen de deelnemers de tijd wanneer de meesten aan het rennen zijn, ze luisteren met aandacht wanneer de meesten vooral meningen verkondigen, ze geven ruimte aan anderen terwijl de meesten vooral ruimte aan het *nemen* zijn. Ze proberen, kortom, in de marge van de hectiek van alledag, trouw te blijven aan de diversiteit van hun belevingen en ervaringen in relatie tot anderen. Dan lukt het om door het

delen van verhalen stap voor stap een gezamenlijke reis (met welk doel dan ook) vorm te geven.

Een voorbeeld van zo'n gezamenlijke reis is de masterclass levensverhalen die ik in 2008 samen met collega Christien Brinkgreve heb gegeven. Ons idee was om vrouwen met diverse achtergronden bij elkaar te brengen en ze met een aantal vragen uit te dagen hun eigen levensverhaal op papier te zetten. Wat begon als masterclass werd een intensief proces dat twee jaar duurde, en later in boekvorm<sup>15</sup> (Ghorashi & Brinkgreve 2010) tot uiting kwam. Het proces was vol van verrassingsmomenten in onverwachte herkenning en identificatie met elkaars verhalen. Mensen die in eerste instantie op verre afstand van elkaar leken te staan, kwamen door het delen van verhalen zeer dicht bij elkaar. Wat mij het meest verbaasde – met mijn verzetservaring in Iran – was een hoge mate van herkenning te ervaren in het verhaal van een zekere Kiki, terwijl we in bijna alle mogelijke opzichten van elkaar verschilden. We hebben totaal verschillende culturele en sociaal-economische achtergronden, anders dan ik heeft zij geen migratiegeschiedenis, en in leeftijd verschillen we ruim vijftien jaar. Vaak had ik het gevoel dat mijn ervaringen met de Iraanse revolutie nooit in al hun intensiteit door buitenstaanders begrepen zouden kunnen worden. Daar zat ik dan, tegenover Kiki, een autochtone vrouw van boven de 60. Iemand die ik wel als laatste als een lotgenoot zou beschouwen. Deze verbinding kon alleen maar tot stand komen doordat we de kans kregen elkaars levensverhalen te leren kennen. De ruimte en de tijd die we met z'n allen namen, leidden tot onverwachte momenten van herkenning en verbinding. Iets soortgelijks gebeurt in het boek *Van het erf af*<sup>6</sup> (Dijkstra & van Doorn 2012) waarvoor ons boek als voorbeeld heeft gediend; de geschreven verhalen van boerendochters worden binnen een vertraagde tussenruimte geproduceerd.

#### Communities als veilige ruimte

Een ander voorbeeld is community Veranders. Na de aanslag op Theo van Gogh in 2004 kwam een aantal ex-vluchtelingen (onder wie ik) en vrienden van vluchtelingen – mensen die jarenlang veel geïnvesteerd hebben in het welzijn van vluchtelingen in Nederland – bij elkaar omdat ze zich zorgen maakten over het groeiende negatieve klimaat in de samenleving. Er was behoefte om als geestverwanten bij elkaar te komen, op zoek naar een positief alternatief. Het scheppen van een veilige ruimte zou als alternatief moeten dienen voor de negatieve doorwerking van het klimaat. In deze veilige ruimte kwamen steeds meer mensen bij elkaar om samen te praten, te eten en van muziek en dans te genieten. Tijdens de bijeenkomsten werd gepro-

beerd inhoud en gezelligheid te combineren. De intensiteit van de bijeenkomsten is in de loop van de jaren verminderd, maar Veranders heeft wel zijn werking gehouden als een netwerk dat verschillende functies voor de groep vervult.

Een meer buurtgeoriënteerde vorm van community als tussenruimte is Meevaart in de Indische buurt. De ambitie van deze in 2012 opgerichte community is om voor de buurtbewoners als een veilige tussenruimte te dienen waarbinnen zij hun expertise, kennis en passie met elkaar kunnen delen. Met de visie dat de bewoners zelf vanuit hun diverse expertises en achtergronden als de centrale kracht en drager van deze community fungeren. De grootste uitdaging van de ontwikkelgroep is ook geweest om de nodige dynamiek te genereren om de genoemde ambitie en visie te kunnen realiseren<sup>17</sup> (Fiere *et al.* 2012). Al is dit experiment pril, de voorlopige resultaten laten zien dat het als een goed voorbeeld is te zien van een community waarin potentiële krachten van de buurt gekoppeld worden aan de beschikbare mogelijkheden vanuit diverse instanties.

## DE DRAGERS VAN EEN GEDEELD BURGERSCHAP

Actieve burgers zijn de werkelijke dragers en bewakers van een democratische samenleving. Zij zijn degenen die, via hun vertegenwoordigers in de politiek, de richting van het beleid bepalen – door met hun georganiseerde acties in het maatschappelijke middenveld de overheid om verantwoording te vragen; en door het laten horen van hun stem in de publieke ruimte voor alternatieve geluiden te zorgen. Met andere woorden: door hun betrokkenheid, onderlinge verbondenheid en hun kritische vermogen houden burgers de democratie vitaal en weerbaar.

Toch is het van groot belang om niet alle verantwoordelijkheid voor de oplossingen van maatschappelijke problemen bij de burgers te leggen<sup>18</sup> (zie ook Tonkens 2006). De overheid heeft onmiskenbaar een rol in het behoud van democratie – vooral als het gaat om het scheppen van het raamwerk waarbinnen deze individuele en collectieve handelingen van burgers bevorderd en beschermd moeten worden. Het gaat hier dus om een driehoek van burgers, maatschappelijk middenveld en overheid die in hun onderlinge verbondenheid de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke keuzes nemen en de ontwikkelingen richting de toekomst bepalen.

De overheid is vanwege haar middelen en centrale machtspositie de essentiële beschermer van de basisstructuur van democratie, oftewel: van

rechtvaardigheid, vrijheid van meningsuiting, gelijkheid van rechten. In het bijzonder betekent dit dat de overheid kaders moet scheppen voor een evenredige participatie van alle burgers in de samenleving door bronnen van ongelijkheid tegen te gaan. Hiervoor zijn acties op korte en lange termijn nodig, maar die hebben alleen kans van slagen als de overheid in staat is de rol van andere maatschappelijke actoren in de samenleving serieus te nemen. Dit gebeurt als de overheid een inclusieve visie (waarin een balans tussen gemeenschappelijkheid en verschil wordt nagestreefd) paart aan het scheppen en stimuleren van de nodige condities voor verbinding en aan een groot reflectief vermogen. De eerste twee punten zijn eerder aan de orde geweest. Daarom ga ik hier kort in op het laatste punt: het vermogen tot reflectie van de overheid.

#### Kritische zelfreflectie cruciaal

Om de meerwaarde van de inzet van democratische burgers een reële kans te geven is het essentieel dat diverse overheidslagen onorthodoxe allianties in de samenleving herkennen, erkennen en zo nodig faciliteren. Maar om als overheid in staat te zijn dat zelforganiserende vermogen van de samenleving te herkennen, is een kritische zelfreflectie cruciaal. De dominante werkwijze van de afgelopen jaren is dat de overheid beleid maakt voor de diverse doelgroepen die steun nodig hebben. Zelfs wanneer ze de intentie heeft vraaggericht bezig te zijn, heeft het normaliserende effect van de dominante mindset vaak een topdownbenadering tot gevolg<sup>19</sup> (Ghorashi 2010). Dus een kritische reflectie op de huidige mindset is noodzakelijk alvorens de overheid vernieuwende en duurzame burgerinitiatieven tijdig kan signaleren en faciliteren.

Wetenschappelijk onderzoek naar de resultaten en tekortkomingen van de huidige mindset zou de overheid kunnen helpen om een theoretisch en empirisch vergelijkende reflectie op het eigen beleid mogelijk te maken. Maar dan zou er gekozen moeten worden voor onorthodoxe onderzoeken die in de afgelopen jaren geen onderdeel zijn geweest van beleidsvorming. Dit om de nodige wetenschappelijke afstand en onafhankelijkheid te kunnen realiseren.

Praktische reflectie komt tot stand door de meest innovatieve en onorthodoxe burgerinitiatieven het spiegelbeeld van beleid te laten zijn. Hiermee kunnen de vastgeroeste patronen in het beleidsdenken doorbroken worden. Om de beide bronnen (wetenschappelijke en praktische) werkelijk als basis van reflectie te laten fungeren zouden de diverse overheidslagen hier gedurfde keuzes moeten maken en juist niet het veiligste pad bewandelen. Want creatieve initiatieven zijn niet per se de meest succesvolle op korte ter-

mijn. Om creatie toe te laten zou er ruimte moeten zijn voor het experimenteren met onvoorspelbare uitkomsten. Door alleen te kiezen voor zekere uitkomsten die binnen het frame van de overheid passen, ontnemt de overheid zichzelf de kans om te vernieuwen.

### Niet bijsturen maar meedenken

Faciliteren vanuit de overheid begint met de poging de oude bureaucratische structuren wat dynamischer en passender te maken voor de huidige fluïde samenleving. Het ouderwetse doelgroepenbeleid (gericht op het definiëren van doelgroepen die hulp van de overheid nodig hebben) zou vervangen moeten worden door burgerinitiatieven die gericht zijn op de verbinding tussen succesvolle en kwetsbare groepen in de samenleving. In dit proces is het essentieel dat diverse overheidslagen waken voor het overorganiseren van dienstverlening. Alleen dan zijn ze in staat om hun verbindende, faciliterende en bewakende rol in de dynamiek van het maatschappelijke veld efficiënt te vervullen. Dan pas heeft de overheid oog voor doelgroepen die steun vanuit de overheid behoeven in plaats van een dichotomiserend en stigmatiserend doelgroepenbeleid.

In de *liquid modernity* zijn er vele, veelal dynamische, fluïde vormen van samenwerking ontstaan van burgers die zich moeten bewijzen tegenover een overheid die vaak nog in vaste kaders denkt omdat ze met besturen op basis van eindresultaten bezig is. [...] De overheid zou veel meer mede-eigenaar moeten zijn van de problematiek waar de lichte gemeenschappen zich op richten. En dat betekent tevens: niet ingrijpen of bijsturen, maar meedenken als een van de stakeholders. Meer governance dan government, meer procesmatig bezig zijn dan met eindresultaten. Niet denken in blauwdrukken, maar in procesbewaking en monitoring<sup>20</sup> (Ghorashi & Boersma 2011: 33).

### NAAR EEN GEDEELD 'WIJ': EENHEID ZONDER NATIONALISME

De toekomst van Nederland als een democratische staat is gebaat bij het ontwikkelen van visies en het scheppen van maatschappelijke kaders voor de vorming van een diversiteits-inclusieve samenleving. Dit kan beginnen door afstand te nemen van het vastgeroeste categorale denken en een inclusieve visie uit te dragen die verbindt in plaats van polariseert. Voor het verminderen van maatschappelijke spanningen en het stimuleren van betrokken burgerschap is het van doorslaggevend belang om een positief toekomstbeeld te

schetsen. Ondanks de kritiek op het beleid van Obama in zijn eerste termijn blijft zijn voorbeeld als een stimulerende leider in de Amerikaanse verkiezingsstrijd in 2008 overeind. Met zijn krachtige retoriek, maar vooral met zijn hoopvolle verhaal over verandering, veroverde Barack Obama in het najaar van 2008 bijna de hele wereld. Zijn positieve insteek heeft vooral een politieke en publieke betrokkenheid van burgers gecreëerd die dwars door verschillen in leeftijd, ras, etniciteit, cultuur en klasse heenloopt. Zonder misstanden als discriminatie en maatschappelijke achterstanden van minderheden te ontkennen sprak hij alle inwoners van de VS aan op hun talenten, mogelijkheden en toekomstperspectieven. Hij gaf ze hiermee erkenning voor hun inzet en daarmee een prominente plaats in de samenleving – ongeacht hun culturele, religieuze of raciale achtergrond. Juist dat was de cruciale zet die mensen het gevoel gaf dat ze gezien werden en op waarde geschat.

Filosoof Charles Taylor beschrijft het belang van maatschappelijke erkenning voor de ontwikkeling van mensen. Die erkenning geeft individuen en groepen de mogelijkheid zichzelf positief te definiëren; het onder ogen zien van het verschil vormt de belangrijkste basis voor een ‘gezonde democratische samenleving’ en “het weigeren ervan [...] kan schade toebrengen aan hen aan wie erkenning wordt onthouden”<sup>21</sup> (Taylor 1995). Wanneer mensen voelen dat ze in hun waarde worden gelaten, kunnen ze veel incidenten incasseren en relativeren. Dit lukt minder wanneer ze zich aangevallen en onveilig voelen. Een insluitend en positief verhaal vanuit de overheid, op nationaal en lokaal niveau, biedt de nodige veiligheid voor het realiseren van maatschappelijke tussenruimtes waarin mensen in openheid verhalen kunnen delen.

#### Overlappende consensus

Tussenruimtes maken het voor mensen met diverse overtuigingen mogelijk om vanuit verschillen tot een “overlappende consensus”<sup>22</sup> (Rawls 2001) te komen. Met overlappende consensus bedoelt Rawls dat in een open samenleving diverse groepen het niet over alles eens hoeven te zijn, maar wel over de meest essentiële zaken overeenstemming hebben. Welke deze essentiële zaken dan zijn, zou uit de publieke discussie – waartoe minderheidsgroepen net zoveel toegang hebben als meerderheidsgroepen – naar voren moeten komen. Deze discussie zou volgens Iris Young<sup>23</sup> (2002) op een democratische basis van redelijkheid gevoerd moeten worden. Dat wil zeggen: dat burgers *open minded* de discussie ingaan en aangaan, en zich niet hoger of beter dan de ander achten.

In de huidige gepolariseerde context van Nederland is het – voordat de deze redelijkheid een kans kunnen geven – noodzakelijk om gemeenschap-

pelijke tussenruimtes te creëren. Binnen deze ruimtes wordt vanuit diverse perspectieven de inhoudelijke discussie gevoerd die tot het construeren van een ‘gezamenlijke eenheid’ kan leiden. Een eenheid die het verschil niet uitsluit, maar diversiteits-inclusief is. Deze zoektocht naar gezamenlijkheid is wat Bernard Crick<sup>24</sup> (in Bauman 2000) constructie van eenheid zonder nationalisme noemt. Een nationalistische benadering van eenheid gaat uit van een ‘wij’ als norm, tegenovergesteld aan ‘zij’ die zich moeten aanpassen. Deze benadering is uitgangspunt in de integratienota van het kabinet-Rutte 1. Die ‘zij’ kunnen ook mensen zijn die al generaties lang in een land wonen, maar hun wortels ergens anders hebben. Voor de nationalisten horen de autochtonen tot de wij-categorie, omdat hun wortels bij het land horen. Ze tolereren de ‘zij’ – wier wortels elders liggen – zolang ze geen last vormen voor de samenleving. Mensen uit de zij-categorie worden nauwelijks als gelijkwaardige medeburgers beschouwd – ze wonen weliswaar in dit land, maar zullen er toch nooit helemaal bij horen.

#### TEN SLOTTE...

Voor de constructie van een gedeeld ‘wij’ is een inclusieve constructie van eenheid zonder nationalisme nodig. De basisaanname daarvan is dat de “beschaafde samenlevingen inherent pluralistisch zijn, en dit houdt in dat het samenleven wordt voorgesteld als een constante onderhandeling en verzoening van het verschil”<sup>25</sup> (Bauman 2000: 177, eigen vertaling). Op deze manier is de eenheid geen uitkomst van statische verbindingscondities gebaseerd op wortels, bloed of ras, maar een proces van maatschappelijke dialoog en onderhandeling. Dit is de enige instelling die past bij de eerdergenoemde democratische cultuur die diversiteits-inclusief is<sup>26</sup> (zie ook Ghorashi 2006, 2008). En ze past ook bij het huidige laat-moderne tijdperk, waarin het her vinden van vertrouwen en de zoektocht naar nieuwe vormen van fluïde, lichte gemeenschappen leidend zijn bij het ontdekken van nieuwe bronnen van verbinding. Het verlangen naar een inclusieve eenheid leidt tot een dynamische ontwikkeling van een samenleving die met haar tijd durft mee te gaan, en die niet defensief reageert op de nieuwe uitdagingen van het laat-moderne en superdiverse tijdperk waarin we leven.

Een gedurfd overheidsbeleid begint met zelfreflectie, een stimulerend en positief verhaal en een inclusieve mindset om de dynamische, vernieuwende kracht in het maatschappelijke middenveld te kunnen herkennen, te erkennen en te faciliteren. Zowel voor een beter reflectief vermogen van diverse

overheidslagen als voor het monitoren van het diversiteits-sensitieve beleid voor burgerinitiatieven is gebruik van wetenschappelijk onderzoek van onmisbare waarde. Een wetenschappelijke, kritische analyse van beleid voor maatschappelijke initiatieven is cruciaal om de weerbarstige, oude mindset en vastgeroeste patronen tegen te gaan.

#### NOTEN

- 1 Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity* (Cambridge: Polity Press, 2000). Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (London: Sage Publications, 1992). Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age* (Cambridge: Polity Press, 1991).
- 2 1. Bauman.
- 3 1. Bauman.
- 4 Steven Vertovec, "Super-diversity and its implication". *Ethnic and Racial Studies*, 30, no. 6 (2007): 1024-1054.
- 5 H. Ghorashi, "Paradoxen van culturele erkenning: management van diversiteit in nieuw Nederland" (inaugurele rede, Vrije Universiteit Amsterdam, 2006).
- 6 Zie voor meer onderbouwing 5. Ghorashi.
- 7 Integratienota *Integratie, binding, burgerschap* 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/06/16/integratienota.html> (laatst bezocht op 24 augustus 2012).
- 8 In Will Kymlicka & Wayne Norman, "Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts". In *Citizenship in Diverse Societies*, eds. Kymlicka en Norman, (Oxford: Oxford University Press, 2000), 6.
- 9 J. Tennekes, "Communicatie en cultuurverschil". In *m&o, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid* 48, nr. 2 (1994): 130-144.
- 10 Theo de Boer, Tamara A., *Awater en andere verhalen over subjectiviteit* (Amsterdam: Boom, 1993).
- 11 M. Janssens & C. Steyaert, *Meerstemmigheid: Organiseren met Verschil* (Leuven: Leuven University Press, 2001).
- 12 11. Janssens & Steyaert, 106.
- 13 Zie ook: M.E.A. Hurenkamp & J.W. Duyvendak, "De zware plicht van de lichte gemeenschap". In *Krisis*, 28, nr. 1 (2008): 1-14.
- 14 Thomas Hylland Eriksen, *Tyranny of the Moment: Fast and Slow Time in the Information Age* (London: Pluto Press, 2001).
- 15 H. Ghorashi & Ch. Brinkgreve (red.), *Licht en Schaduw: 15 vrouwen over leven en overleven* (Amsterdam: vU Uitgeverij, 2010).
- 16 Sietske Dijkstra & Lia van Doorn (red.), *Van het erf af: De trek van boerendochters naar de stad en de honger naar landleven* (Utrecht: De Graaf, 2012).
- 17 R. Fiere, P. Mehlkopf & S. Wüst, *Meevaart of Tegenstroom* (Amsterdam: Stichting Meevaart Ontwikkel Groep, 2012).



- 18 Zie ook: Evelien Tonkens, “De burger bij de bal: Burgerschap in een pluriforme samenleving” (inaugurele rede Universiteit van Amsterdam, 2006).
- 19 H. Ghorashi, “From absolute invisibility to extreme visibility: Emancipation trajectory of migrant women in the Netherlands”. In *Feminist Review* 94 (2010): 75-92.
- 20 H. Ghorashi & F.K. Boersma, “Over nieuwe vormen van burgerschap”. In *Burgerschap en Diversiteit: Geen burgerschap zonder hoffelijkheid*, (Amsterdam: Gemeente Amsterdam, 2011), 18.
- 21 Charles Taylor, *Multiculturalisme* (vertaald door Tine Ausma) (Amsterdam: Boom, 1995 [1994]).
- 22 John Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement* (Cambridge: Harvard University Press, 2001).
- 23 Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2002 [2000]).
- 24 In 1. Bauman.
- 25 In 1. Bauman, 177, eigen vertaling.
- 26 Zie ook 5. Ghorashi en H. Ghorashi, “Ruimte laten, ruimte maken en ruimte bewaken,” in *Christen Democratische Verkenningen; De kracht van zelfbeheersing* (Amsterdam: Boom tijdschriften, 2008).

## LITERATUUR

- Bauman, Zygmunt (2000), *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Boer, Theo de (1993), *Tamara A., Awater en andere verhalen over subjectiviteit*. Amsterdam: Boom.
- Dijkstra, Sietske & Lia van Doorn (red.) (2012), *Van het erfaf: De trek van boerendochters naar de stad en de honger naar landleven*. Utrecht: De Graaf.
- Eriksen, Thomas Hylland (2001), *Tyranny of the Moment: Fast and Slow Time in the Information Age*. London: Pluto Press.
- Fiere, R., P. Mehlkopf & S. Wüst (2012), *Meevaart of Tegenstroom*. Amsterdam: Stichting Meevaart Ontwikkel Groep.
- Ghorashi, H. (2006), *Paradoxen van culturele erkenning: management van diversiteit in nieuw Nederland*. Inaugurele rede, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Ghorashi, H. (2008), “Ruimte laten, ruimte maken en ruimte bewaken”. In *Christen Democratische Verkenningen; De kracht van zelfbeheersing*, 165-173. Amsterdam: Boom tijdschriften.
- Ghorashi, H. (2010), “From absolute invisibility to extreme visibility: Emancipation trajectory of migrant women in the Netherlands.” In *Feminist Review* 94 (2010): 75-92.
- Ghorashi, H. & F.K. Boersma (2011), “Over nieuwe vormen van burgerschap”. In *Burgerschap en Diversiteit: Geen burgerschap zonder hoffelijkheid*, 30-34. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Ghorashi, H. & Ch. Brinkgreve (red.) (2010), *Licht en Schaduw: 15 vrouwen over leven en overleven*. Amsterdam: vu Uitgeverij.

- Giddens, Anthony (1991), *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Hurenkamp, M.E.A. & J.W. Duyvendak (2008), "De zware plicht van de lichte gemeenschap". In *Krisis*, 28, nr. 1 (2008): 1-14.
- Integratienota *Integratie, binding, burgerschap 2011*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/06/16/integratienota.html>.
- Janssens, M. & C. Steyaert (2001), *Meerstemmigheid: Organiseren met Verschil*. Leuven: Leuven University Press.
- Kymlicka, Will & Wayne Norman (2000), "Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts". In *Citizenship in Diverse Societies*, eds. Kymlicka en Norman, 1-45. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John (2001), *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Taylor, Charles (1995 [1994]), *Multiculturalisme* (vertaald door Tine Ausma). Amsterdam: Boom.
- Tennekes, J. (1994), "Communicatie en cultuurverschil." In *m&o, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid* 48, nr. 2 (1994): 130-144.
- Tonkens, Evelien (2006). *De burger bij de bal: Burgerschap in een pluriforme samenleving*. Inaugurale rede Universiteit van Amsterdam.
- Vertovec, Steven (2007), "Super-diversity and its implications." In *Ethnic and Racial Studies*, 30, no. 6 (2007): 1024-1054.
- Young, Iris Marion (2002 [2000]), *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.



# CATEGORAAL VERSUS ALGEMEEN... OF COMPLEMENTAIR?

Over de praktijk van een hardnekkige misvatting

*Ruben Gowricharn*

## INLEIDING

Het lijkt wel een soort golfslag. Eens in de tien jaar rolt er een discussie aan over de opheffing van ‘het’ categorale beleid – en die blijft niet beperkt tot een specifiek terrein. Voor de opheffing worden steevast dezelfde argumenten aangevoerd: categoraal beleid zou ineffectief gebleken zijn, of de doelgroep zou zo’n beleidsinspanning niet meer nodig hebben. Meestal doen deze argumenten opgeld nadat er enige tijd op een bepaald terrein beleid is gevoerd waartegen steeds meer verzet bestaat. Het beleid wordt dus aangepast omdat het politieke draagvlak ervoor afbrokkelt. De prijs voor die aanpassing wordt meestal betaald door de zwakkere doelgroepen in de samenleving. Dat is ook het geval wanneer het beleid wordt gesaneerd vanuit bezuinigingsoverwegingen. Sterke groepen of de eigen politieke achterban laten de minste veren.

Wat verder opvalt in de discussie, is dat het onduidelijk blijft wat de termen algemeen beleid en categoraal beleid precies betekenen. Wanneer is beleid algemeen? Het algemene beleid zou zich onderscheiden van het categorale beleid doordat het eerste ‘voor iedereen’ zou gelden, zoals het onderwijsbeleid. Daarentegen is categoraal beleid, ook wel *specifiek* beleid genoemd, gericht op doelgroepen. Volgens een andere omschrijving is categoraal beleid niet zozeer gericht op een doelgroep, maar op een doelstelling. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de inburgering van nieuwkomers in Nederland, die erop gericht zou zijn om immigranten wegwijze te maken in de nieuwe samenleving. Deze opvatting is echter in tegenspraak met de ‘vrijstelling’ van de inburgeringsplicht die buitenlandse voetballers of zakenlieden krijgen. In beide omschrijvingen van categoraal beleid is de beleidsinspanning dus gericht op een onderscheiden doelgroep.

### Positieve actie: een ‘dubbele’ benadering

Maar zoals gezegd: niet alle groepen laten evenveel veren. Twee voorbeelden. Niet zo lang geleden was er een categoriaal beleid voor vrouwen, ook wel emancipatiebeleid of positieve actie genoemd. Dat varieerde van specifieke hulpverlening aan vrouwen tot de benoeming van vrouwen op hoge posten. Niet dat het altijd van harte ging, maar het was een beleid gericht op het inhalen van de achterstand die vrouwen hadden. En hoewel het niet meer op alle beleidsterreinen formeel op de agenda staat, wordt de doelstelling (voorkuur voor vrouwen) in de beleidspraktijk wel nagestreefd.

Nu is een soortgelijk beleid van positieve actie eerder ook bepleit voor allochtonen.<sup>1</sup> Deze categorie bezit een grotere achterstand en minder draagvlak of macht dan (autochtone) vrouwen. Zij hebben dus een dergelijk beleid harder nodig. Maar het is er niet van gekomen. De tegenargumenten luiden hier dat zo'n beleid migranten zou stigmatiseren – hen dus meer kwaad dan goed zou doen –, dat sommige migrantengroepen (zoals Surinamers) dit beleid niet meer nodig hebben, en dat migranten zo zouden worden ‘voorgetrokken’ boven andere groepen, wat onrechtvaardig zou zijn ten opzichte van de autochtone bevolking. Na een kortstondig experiment met een positieve actiebeleid voor migranten werd het opgeheven.

### Hardnekkige misvatting

Het is altijd het categorale beleid – anders dan het generieke – dat overbodig wordt bevonden en dus moet verdwijnen. Het pleidooi hiervoor berust op een hardnekkige misvatting over de verhouding tussen algemeen en categoriaal beleid. In deze bijdrage wil ik duidelijk maken dat: 1) algemeen beleid óók gericht is op doelgroepen en zich niet onderscheidt van categoriaal beleid, omdat 2) algemeen beleid uit meerdere specifieke of categorale elementen bestaat die samen een ‘algemene’ noemer krijgen, en omdat 3) categoriaal beleid altijd een *aanvulling* is op het algemene beleid en niet een *alternatief* hiervoor. Ik illustreer deze standpunten hierna aan de hand van het armoedebeleid en het integratiebeleid. Tot slot bepleit ik een voortdurend samengaan van ‘categoriaal’ en ‘algemeen’ als complementaire en elkaar ondersteunende beleidslijnen.

**ARMOEDEBESTRIJDING: ALGEMEEN BELEID VOOR SPECIFIEKE GROEPEN**

De bestrijding van de armoede heeft een lange geschiedenis. Het beeld van armoede in de westerse wereld is gekoppeld aan de industriële revolutie en was tot en met de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw niet weg te denken uit de samenleving. Het ging hier om bittere armoede, vergelijkbaar met de armoede in ontwikkelingslanden zoals die soms nog op televisie wordt getoond. Afhankelijk van de economische conjunctuur waren grote delen van de onderklasse langdurig of wisselend werkloos. De werklozen leidden een onzeker bestaan, vaak gepaard met onvoldoende inkomen, geen of gebrekkig onderdak, ziekte en honger. Een aantal van hen zocht inkomen in illegale activiteiten en prostitutie, anderen waren ziek of verslaafd aan alcohol en gokken. De socialiserende effecten van het onderwijs en een geregeld bestaan ontbraken. De armen werden in één adem genoemd met ‘onmaatschappelijken’, ‘asociale(n)’, ‘onaangepasten’.<sup>2</sup>

Toch werden zij niet helemaal aan hun lot overgelaten. In Nederland bijvoorbeeld kwamen er in 1818 en 1854 wetten die regelden dat mensen van de gemeente een uitkering kregen. Deze wetten werden steeds meer aangepast en in lijn gebracht met de particuliere en kerkelijke liefdadigheid. In de praktijk betekenden de armenwetten weinig, vooral omdat hulpbehoevenden eerst dienden aan te kloppen bij de familie, bij particulieren en bij kerken. De overheidshulp was toentertijd aanvullend en bestond voornamelijk uit voedselvoorziening en het verschaffen van onderdak. Gaandeweg ontstond er beleid gericht op verschillende aspecten van het dagelijkse leven: woonruimte, gezondheid, inkomen, werkloosheid, beroepsopvoeding. De agendering van deze onderwerpen en de beleidsontwikkeling op deze terreinen was een complex proces dat sterk bepaald werd door de industrialisering en de sociale strijd. Onder invloed hiervan differentieerde ook het beleid zich, al waren de verschillende aspecten zoals huisvesting en inkomen voor de armen nauw met elkaar verbonden.

**Naar één wet... en weer uitgesplitst**

De verschillende regelingen op terreinen als huisvesting, onderwijs, arbeid en inkomen hadden betrekking op specifieke doelgroepen en kunnen elk afzonderlijk als ‘categoraal beleid’ worden aangemerkt. Na de Tweede Wereldoorlog werden de meeste van deze specifieke regelingen voor de armenzorg samengevoegd tot één wet: de Algemene Bijstandswet (ABW), ingevoerd in 1965 en bedoeld voor mensen die buiten hun schuld niet rond konden komen. De hoogte van de ABW-uitkering werd zodanig vastgesteld

dat de ontvangers een fatsoenlijk minimumbestaan konden leiden. Naast de ABW – waarvoor ook mensen zonder arbeidsverleden in aanmerking kwamen – bestond de Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers (rww) die speciaal voor werklozen was ingesteld en die later werd opgeheven. In diezelfde periode na wo II werden sociale verzekeringen ingevoerd, waarbij de werkende bevolking premies betaalde om uitkeringen aan werkzoekenden en arbeidsongeschikten mogelijk te maken. Ook kwamen er zogenaamde volksverzekeringen: de Algemene Ouderdomswet (AOW), de kinderbijslag en de Algemene Weduwen- en Wezenwet.<sup>3</sup>

Niet alleen werden verschillende initiatieven samengevoegd tot algemene regelingen – het omgekeerde gebeurde ook. Nadat de ABW was ingevoerd, kwam er in de jaren '80 een regeling voor een specifieke categorie, namelijk voor mensen die met een 'algemene' bijstandsuitkering (overigens om verschillende redenen) niet uitkwamen. Die nieuwe regeling betekende de erkenning dat de ABW tekortschoot om het beloofde minimumbestaan te garanderen. Veel huishoudens met een ABW-uitkering kwamen namelijk in de problemen wanneer zij plotseling voor relatief grote kosten kwamen te staan, zoals bij de vervanging van een defecte wasmachine of extra uitgaven voor (opgroeïende) kinderen. Deze financiële schokken in het huishouden konden niet met de reguliere uitkering worden opgevangen. Voor dergelijke calamiteiten werd daarom de Bijzondere Bijstand ingevoerd, een uitzondering én aanvulling op de ABW.

Toch raakten veel ABW-ontvangers, ook met aanvullende bijstand, in de schulden en hadden zij moeite om er op eigen kracht uit te komen. Voor hen kwam er een aparte faciliteit, de schuldsanering, waarmee getracht werd schulden te verminderen c.q. aflossing mogelijk te maken. De schuldsanering werd later uitgebreid naar andere groepen met huishoudschulden.

#### Omdoping – een ideologisch proces

Deze ontwikkeling van het socialezekerheidsstelsel illustreert twee punten. Ten eerste: dat algemeen beleid altijd gericht is op verschillende specifieke subgroepen. Immers, binnen de algemene regeling van de ABW ontstonden nieuwe categorieën: huishoudens die niet rondkwamen en een beroep moesten doen op de bijzondere bijstand, en huishoudens waarin desondanks de schulden opliepen en die naar de schuldhulpverlening verwezen werden. Deze subgroepen werden onder een ideologische noemer gebracht en als beleidsdoelgroep opnieuw geherdefinieerd. Mensen die voorheen 'onmaatschappelijken', 'asocialen' en 'onaangepasten' waren, heetten nu 'bijstandsgerechtigden', 'armen' of 'weinig draagkrachtigen' en 'werkzoekenden'.

Het tweede punt is dat de lappendeken van 'categoraal beleid' werd omgevormd tot de naadloze ABW. Zo ontstond er dus een algemeen bijstandsbeleid, dat de samenvoeging was van verschillende bestaande 'categorale' beleidsinitiatieven. Zoals bij andere vormen van algemeen beleid bleven de problematiek en de doelgroep onveranderd, maar de 'uithangborden' niet. De omdoping van categoraal beleid tot algemeen beleid is een ideologisch proces waarin de concepten van de verzorgingsstaat dominant werden.

#### Elk onderdeel een eigen doelgroep

Het arbeidsvoorzieningsbeleid is een ander voorbeeld van de samenvoeging van heterogene beleidsinitiatieven. Dat beleid bestaat bijvoorbeeld uit de bestrijding van werkloosheid, subsidieverstrekking, om- en bijscholing, sollicitatie- en beroepstrainingen, arbeidsbemiddeling, heroriëntatiegesprekken, taalonderwijs enzovoort. Elk van deze onderdelen richt zich op een specifieke doelgroep en is daardoor als categoraal beleid aan te merken. Zo wordt met om- en bijscholing vooral geïnvesteerd in categorieën die men nog inzetbaar acht. Subsidies daarentegen zijn bedoeld om werkgevers te verleiden minder kansrijke werklozen in dienst te nemen. Het algemeen beleid is ook hier een noemer waaronder verschillende soorten specifiek beleid geschaard worden, gericht op verschillende subgroepen. De vaststelling dat algemeen beleid bestaat uit verschillende vormen van categoraal beleid, blijft niet beperkt tot de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Zij geldt voor praktisch alle beleidsterreinen en mag dus worden gegeneraliseerd.

#### **INTEGRATIEBELEID: 'APARTE' VORMEN ONDER ALGEMENE NOEMER**

Over het integratiebeleid wordt veel gezegd en geschreven. Hoe dan ook bestaat er grote consensus in de samenleving over het uitgangspunt van dit beleid: dat allochtonen zich moeten aanpassen aan de Nederlandse samenleving. Aanpassen betekent: een leefstijl ontwikkelen die overeenkomt met die van autochtone Nederlanders. In deze benadering fungeren Nederlanders dus als de referentiegroep met wie alle allochtone groepen worden vergeleken op belangrijk geachte terreinen als arbeid, onderwijs, politiek en vrijetijdsbesteding. De vergelijking valt steevast uit in het nadeel van allochtonen, een discrepantie die te boek staat als 'achterstand'. Om de achterstanden te verminderen wordt beleid gevoerd. Maar waar bestaat dat integratiebeleid precies uit? En is het algemeen beleid of categoraal beleid?



Op beide vragen is het antwoord moeilijk te geven. Het integratiebeleid richt zich onder meer op: verlaging van de werkloosheid, verhoging van de onderwijsparticipatie, bevordering van de taalbeheersing, deelname aan ‘autochtone’ vormen van vrijetijdsbesteding (zoals museumbezoek), vergroten van politieke participatie, vermindering van criminaliteit, de afname van huiselijk geweld, een opvoeding gericht op westerse waarden, vermindering van de woonconcentratie, het tegengaan van huwelijken met partners uit landen van herkomst. Om deze doelen te bereiken is de afgelopen drie decennia een heuse integratie-industrie ontstaan, waarin jaarlijks miljoenen euro’s worden geïnvesteerd. Om misverstanden te voorkomen: de gelden geïnvesteerd in deze integratie-industrie worden vooral besteed aan de veelal autochtone ambtenaren en instellingen die actief zijn in deze sector, en nauwelijks aan de betrokken allochtonen, terwijl dit laatste wel vaak gesuggereerd wordt in het politieke debat. Het is opvallend dat er steeds meer onderzoek gedaan wordt naar de ‘kosten’ van allochtonen, maar dat de besteding van de overheidsmiddelen slechts globaal wordt weergegeven.<sup>4</sup>

#### Lappendeken van beleidsoorten

Is dit integratiebeleid nu *algemeen* beleid? Concreter: is de bestrijding van de werkloosheid onder allochtonen onderdeel van het integratiebeleid, of van de werkloosheidsbestrijding? Zo’n vraag wordt in beleidsland niet gesteld. In de praktijk krijgen algemene instellingen de taken die voorheen door categorale instellingen werden vervuld. Een voorbeeld is de fusie van de categorale tweedelijnsinstellingen die nu zijn opgegaan in de algemene instellingen. Het beleid van de algemene instelling wordt zodoende uitgebreid met een ‘loket’ voor allochtonen. Afhankelijk van de urgentie is het werkerterrein zo uit te breiden naar de werkloosheid onder jongeren, vrouwen, 55-plussers, langdurig werklozen enzovoort. Een lappendeken van beleidsoorten wordt zichtbaar. De bestrijding van de werkloosheid bij deze categorieën is dus een aspect van het beleid van deze algemene instelling. Door deze ontwikkeling zijn (aparte) instellingen gesneuveld die zich uitsluitend bezighouden met een allochtoon vraagstuk: tot voor kort bestonden zij wel, de zogenoemde categorale welzijnsinstellingen en inspraakorganen, maar inmiddels zijn ze afgebouwd of opgegaan in algemene instellingen.

Is het integratiebeleid dan *categoraal* beleid? Als we afgaan op de doelgroepenbenadering is het dat wel. Dit beleid heeft immers betrekking op immigranten. Maar elk onderdeel is gericht op een andere doelgroep. Zo hebben Turkse en vooral Marokkaanse ouders volgens vele onderzoeken opvoedingsondersteuning nodig; taalproblemen concentreren zich vooral bij

nieuwkomers, en *gender*-kwesties schijnen met name de eerste generatie allochtonen te kenmerken. Om nu alle vraagstukken ‘integratiebeleid’ te noemen en daarmee te suggereren dat alle etnische minderheden in dezelfde positie verkeren – nog ervan afgezien dat veel van deze kwesties ook bij autochtonen spelen – gaat te ver.

Hier zijn de probleemdefinitie en aansluitende beleidsdoelstelling onduidelijk en is de doelgroep slecht afgebakend. Het integratiebeleid laat mede daardoor regelmatig een aanpassing zien, zowel in haar opzet als in haar streven.<sup>5</sup>

#### Telkens weer ‘aparte’ vormen

Laten we er nu eens van uitgaan dat het integratiebeleid een algemeen beleid is en uit verschillende onderdelen bestaat, zoals de arbeidsvoorziening uit verschillende elementen bestaat. Elk onderdeel of element is een aanvulling op of een uitbreiding van het algemeen beleid. Het inburgeringsbeleid bijvoorbeeld is een aanvulling op het algemene beleid, omdat het bedoeld is om de integratie (van nieuwkomers) te vergemakkelijken. Maar deze aanvulling is veranderlijk. Onder invloed van de toestroom van asielzoekers en andere immigranten, het politieke klimaat en de bezuinigingen worden beleidsonderdelen gesaneerd. De toelating tot Nederland is zo veel mogelijk ontmoeidigd en de faciliteiten voor asielzoekers zijn sterk verminderd. Door deze aanpassingen wordt de complementariteit van het categorale beleid op het algemene beleid herzien.

Voorbeelden van deze herziening zijn het inburgeringsbeleid en het vluchtelingenbeleid. Het eerste beoogt de integratie van nieuwkomers te versnellen door hen voor te bereiden op de nieuwe samenleving – en in elk geval te voorkomen dat zij van de regen in de drup raken. De kosten van hun inburgering zijn deels op henzelf afgewenteld. Dat geldt ook voor vluchtelingen, van wie een groot deel een traumatisch verleden heeft. Los van de inburgeringsvereisten hebben vluchtelingen specifieke vormen van ondersteuning nodig om weer vertrouwen te krijgen in mensen en instituties, en wegwijst te raken in de nieuwe samenleving. Een ander voorbeeld van herdefiniering is het afschaffen van de gemeentelijke subsidies aan allochtone zelforganisaties, tenzij die specifieke onderdelen van het algemeen beleid helpen realiseren.

Kortom, binnen het algemene integratiebeleid bestaan en ontstaan er telkens weer nieuwe vormen van ‘apart’ beleid, gericht op specifieke categorieën of specifieke doelen.

### TEN SLOTTE...

Nogmaals: wat heb ik in deze bijdrage duidelijk willen maken?

- dat elk algemeen beleid in de praktijk gericht is op verschillende doelgroepen;
- dat algemeen beleid bestaat uit meerdere specifieke elementen die een ‘algemeen’ noemer krijgen, en eigenlijk een optelling is van verschillende soorten categorale beleidsvormen;
- dat categoriaal beleid altijd een *aanvulling* is op het algemene beleid en geen *alternatief* hiervoor;
- dat de verhouding tussen algemeen en categoriaal beleid periodiek wordt geherdefinieerd.

Al deze punten konden met één uitgebreid voorbeeld geïllustreerd worden. Met de keuze van een tweede thema heb ik echter getracht aannemelijk te maken dat de genoemde punten niet specifiek zijn voor één beleidsveld, maar dat het om een meer algemene strekking gaat.

De vroegere voorstellen van toenmalig minister Donner om te bezuinigen op integratiebeleid, passen in de voorgaande uiteenzetting. Die maatregelen werden ten onrechte gezien als een knieval voor coalitiepartner PvdV. De trend om te bezuinigen op integratie is namelijk al decennialang gaande.<sup>6</sup> Aannemelijker is om de genoemde maatregelen te beschouwen als de uitkomst van een noodzaak tot bezuinigen, gevoed door twijfel aan tal van voorzieningen voor allochtonen – dit in een context van afbrokkelend politiek draagvlak en een financiële situatie met weinig speelruimte.

#### Algemeen beleid: een hybride

Beleid wordt gevoerd wanneer iets niet naar behoren functioneert. Als bijvoorbeeld de arbeidsmarkt niet volgens een bepaalde verwachting draait, dan wordt op specifieke onderdelen beleid ontwikkeld. Dat kan de vorm aannemen van subsidies op loonkosten en investeringen, of van fiscale faciliteiten. Wanneer burgers niet zelfstandig functioneren, dan kunnen zij een beroep doen op een uitkering, maatschappelijke ondersteuning of een andere vorm van hulp. Beleid is zo beschouwd altijd gericht op een bestaand of toekomstig tekort. Het kan omstreden zijn en zelfs opgeheven worden, zoals in het geval van het positieve-actiebeleid voor etnische minderheden. Beleid is dus ‘zwak’ en sneuvelt gemakkelijk in het politieke krachtenveld. Dat geldt met name voor categoriaal beleid, dat gericht is op specifieke groepen of op specifieke problemen. Omdat het algemene beleid ‘normaal’ heet te zijn, wordt het

categorale beleid opgevat als tijdelijk – soms als een noodoplossing, met weinig bestaansrecht – en in elk geval ondergeschikt aan het algemene beleid.

Het concept ‘algemeen beleid’ heeft iets hybridisch. Niet alleen bestaat het uit verschillende elementen die elk voor de kwalificatie ‘categoraal beleid’ in aanmerking komen – het houdt soms ook expliciet rekening met de kenmerken van specifieke doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is het veiligheidsbeleid, waarin de etnische afkomst van verdachten een nadrukkelijke plaats heeft. En ook in de ‘reguliere’ criminaliteitsbestrijding is het etnische profiel van verdachten een onderscheidend kenmerk. Het onderscheid tussen algemeen en categoraal beleid is niet altijd werkbaar.

#### Ook particulieren voeren beleid

Bij beleid wordt meestal gedacht aan overheidsbeleid. Maar ook bedrijven en (andere) particuliere instellingen voeren beleid. Overheden kunnen stilziggend bijzondere onderdelen van het beleid overlaten aan particulieren. In het armoedebelief bijvoorbeeld wordt geanticiepeerd op de hulp van kerken, die voor deze activiteiten overigens ook ondersteuning kunnen krijgen van de overheid. De opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, van dak- en thuislozen en van drugsverslaafden is van oudsher een informeel gedeelde taak. Het deel dat de overheid voor haar rekening neemt, wisselt: soms moet zij door wettelijke beperkingen haar actieradius begrensd houden, zoals in het geval van uitgeprocedeerde asielzoekers. Soms ook is zij domweg ineffectief en bereikt zij nauwelijks de doelgroep, zoals bij dak- en thuislozen. In deze gevallen past de overheid wetten met grote terughoudendheid toe, of kijken ambtenaren gewoon de andere kant op. Particuliere instellingen stappen dan in het ontstane beleidsvacuüm en verrichten het werk waarin de overheid tekortschiet. Algemeen beleid en categoraal beleid zijn meestal complementair: zij vooronderstellen elkaar en horen bij elkaar.

#### Stuurmanskunst vereist

Tot slot: het pleidooi om categoraal beleid op te heffen berust niet alleen op een conceptuele misvatting en een gebrekkig inzicht in de geschiedenis. Zo'n pleidooi is ook gegrond op de vooronderstelling dat de doelgroep van het algemene beleid uit identieke leden bestaat die min of meer dezelfde problemen hebben, in dezelfde omstandigheden verkeren en over dezelfde capaciteiten beschikken. Deze vooronderstelling wordt regelmatig tegengesproken door de praktijk. Aangezien geen enkele doelgroep homogeen is, ontstaan er in algemeen beleid telkens categorieën met specifieke problemen die de inzet van specifieke instrumenten vergen.

Om terug te keren naar de metafoer aan het begin van dit artikel: die voortdurende aanpassing van het beleid heeft inderdaad iets van een golfslag in onze samenleving. Het vereist dan stuurmanskunst om niet op de klippen te lopen.

#### NOTEN

- 1 Bovenkerk, Frank (1986), *Een eerlijke kans. Over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 2 Dercksen, Adrienne en Loes Verplanke (1987), *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970*. Meppel: Boom.
- 3 Roebroek, Joop en Mirjam Hertogh (1998), *De beschavende invloed des tijds: twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. Den Haag: VUGA.
- 4 Vergelijk *Bruggen bouwen* (2004), *Eindrapport Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. Den Haag: SDU-uitgevers, en *Het Waterloo van de Inburgering. Een advies over een zinloze politieke strijd* (2010). Amsterdam: Adviesraad Diversiteit en Integratie.
- 5 Scholten, Peter (2008), *Constructing Immigrant Policies. Research Policy Relations and Immigrant Integration in the Netherlands (1979-2004)*. Proefschrift, Universiteit Twente.
- 6 Gowricharn, Ruben (2011), Allochtonen zijn al decennialang het haasje. In *Sociale Vraagstukken*, <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/06/28/allochtonen-zijn-al-decennialang-het-haasje/>

# MIGRANTENVROUWEN IN DE SLACHTOFFERROL

Integratiebeleid na 1945 en het terugslageffect

*Marlou Schrover*

## INLEIDING

In de jaren '80 organiseerden buurthuizen met overheidssubsidie in tal van Nederlandse plaatsen naai- en taallessen voor buitenlandse vrouwen, vooral Turkse en Marokkaanse. Het Steunkomitee Marokkaanse Vrouwen, bijvoorbeeld, organiseerde dergelijke lessen in 1984 in de Amsterdamse Pijp. De activiteiten waren "in de eerste plaats bedoeld om de vrouwen met elkaar in contact te brengen en ertoe bij te dragen dat zij zich kunnen redden". De naailes "is een activiteit die Marokkaanse vrouwen van hun man vaak wel mogen bezoeken".<sup>1</sup> De naaicursussen waren een succes. Het onbedoelde effect was dat de vrouwen vooral elkaar leerden kennen en nauwelijks vrouwen buiten deze beperkte kring.

Bij een manifestatie met modeshow in Rotterdam in diezelfde tijd vroeg wethouder van Onderwijs Hans Simons (PvdA) zich af of buitenlandse vrouwen voor ondersteuning niet terecht konden bij Nederlandse organisaties, zoals het Vrouwenvormingscentrum. Hadden ze wel specifieke organisaties nodig? Simons kreeg een stortvloed aan kritiek over zich heen. Een vertegenwoordigster van het Vrouwenvormingscentrum stelde dat buitenlandse vrouwen zich in dat centrum niet thuis voelden vanwege culturele verschillen ("Wij zijn er in de eerste plaats voor de vrouwenbeweging") en dat buitenlandse vrouwen hun eigen voorzieningen moesten hebben. Dat standpunt werd vertaald in specifiek beleid. De Rotterdamse gemeenteraad besloot dat buitenlandse vrouwen alleen nog maar een beroep konden doen op de pot voor immigranten en niet meer op die voor emancipatie.<sup>2</sup>

Dit voorbeeld laat de dilemma's zien voor beleidsmakers die moesten kiezen tussen generiek en specifiek beleid. Door het specifieke beleid werden mensen bereikt die door het generieke beleid niet bereikt werden. En zogenaamd generieke organisaties wilden de specifieke groepen er ook niet

altijd bij hebben. Het specifieke beleid hield echter gedeeltelijk de scheiding in stand die het juist zou moeten opheffen, zo zal uit het hiernavolgende blijken.

#### Op drie punten verschil

Sinds de jaren '70 is er gepleit voor zowel generiek als specifiek beleid. Merendeels wonnen de pleitbezorgers van 'het specifieke'. Hun voornaamste argument was het effectiviteitsargument: met het generieke beleid werden de mensen met het vermeende probleem onvoldoende bereikt, of het vermeende probleem werd onvoldoende aangepakt. Dat was bijvoorbeeld de reden dat Surinaamse drugsverslaafden in de jaren '80 een eigen junkiebond kregen en niet werden opgevangen door algemene organisaties voor drugsverslaafden. Er was kennelijk een verschil tussen Surinaamse junkies en andere junkies. Andrée van Es (PSP) stelde in een Tweede Kamercommissie vragen toen het geld voor de Surinaamse vereniging niet werd opgemaakt. Opvallend genoeg was het feit dat er geld overbleef geen reden om aan te nemen dat er geen behoefte was aan specifiek beleid. Eerder leek het omgekeerde het geval. Van Es zei: "Uit de antwoorden bleek dat Amsterdam 1 miljoen gulden over 1984 en 1985 ten behoeve van Surinaamse verslaafden niet heeft gebruikt. Dat vind ik eigenlijk zorgelijk, evenals het feit dat in [...] de beleidsinitiatieven alleen Molukse drugverslaafden met name worden genoemd. Hoe staat het met categorale voorzieningen voor Surinaamse, Antilliaanse, Marokkaanse verslaafden?"<sup>3</sup> Van Es pleitte voor meer specifiek beleid.

Er werd in beleid dus onderscheid gemaakt tussen groepen migranten – maar *binnen* groepen migranten werd weer onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen.<sup>4</sup> Dit laatste gebeurde sinds de jaren '70 op drie punten: 1. het Nederlandse multiculturele beleid, waarbij subsidie werd verleend aan eigen organisaties van migranten; 2. de voorwaarden voor arbeidsmigratie; en 3. de afhankelijke verblijfsstatus, waarbij de verblijfsstatus van de ene partner – meestal de vrouw – afhankelijk was van de verblijfsstatus van de andere partner – meestal de man. Op deze drie punten ga ik hierna uitgebreid in, met als centrale vragen: hoe, wanneer en waarom werd er verschil gemaakt? Wat waren de gevolgen van (*gender*-)specifiek beleid?<sup>5</sup> Wat kunnen we voor toekomstig beleid leren uit de afgelopen decennia?

## MULTICULTURALISME EN NIEUWE, TIJDELIJKE DIVERSITEIT

De multiculturalistische politiek die de Nederlandse overheid vanaf de jaren '70 voerde, paste bij de tijdelijkheidsgedachte: gastarbeiders moesten met het oog op terugkeer vasthouden aan hun eigen taal en cultuur, en banden met het land van herkomst onderhouden. De terugkeergedachte maakte het mogelijk om bezwaren tegen voortgaande rekrutering, onder meer van de vakbonden, te pareren (Roosblad 2002). Aan de terugkeergedachte werd vastgehouden nog lang nadat duidelijk was geworden dat veel gastarbeiders niet zouden teruggaan. Doel van het beleid was naast elkaar en niet mét elkaar te leven.<sup>6</sup> Opvallend is dat het adagium van 'integratie met behoud van eigen identiteit' reeds in 1983 werd verlaten als beleidsuitgangspunt, maar dat het nog decennia daarna in het publieke en politieke discours als een vorm van institutionele padafhankelijkheid bleef rondzingen. Bij latere evaluaties werd door sommigen de multiculturele politiek als een mislukking aangeduid, zonder te kijken naar het oorspronkelijke doel. Het naast elkaar leven kreeg een negatieve connotatie, terwijl dat aanvankelijk werd gezien als de beste manier om met (tijdelijk) verschil om te gaan (Schrover 2010).

Het anders-zijn van immigranten werd via overheidssubsidies jarenlang bevorderd (Verkuyten & Brug 2004). Sociale wetenschappers hebben er veelvuldig op gewezen dat etniciteiten niet statisch zijn, maar veranderlijk en situationeel. Multiculturalisme is echter alleen moreel en politiek acceptabel als wordt uitgegaan van werkelijke groepen met eigen kenmerken (Schrover 2010). Organisaties benadrukten de authentieke kenmerken van 'hun' groep met als doel aanspraak te kunnen maken op de subsidies, die een belangrijk onderdeel waren van de multiculturalistische politiek. Via het subsidiebeleid werd beïnvloed welke typen organisaties werden opgezet, hoe die eruitzagen en hoe lang ze bleven bestaan. De overheid probeerde hiermee een efficiënte verdeling van middelen te bereiken. Maar: ze vreesde ook de invloed van rechtse organisaties (Turkse Grijze Wolven en Marokkaanse Amicales) en van overheden van de herkomstlanden – en probeerde die via subsidies te keren (Schrover, Ten Broeke & Rommes 2008).

### Eigen initiatief verdrongen

Het gevolg van de intensieve bemoeienis was een verdringing van initiatieven die van immigranten zelf uitgingen (Engelen 2006). Veel werd gedaan *voor* migranten en minder *door* migranten, vooral ook omdat Nederlandse organisaties en Nederlandse vrijwilligers de regels van het (subsidie)spel beter beheersten. De vrijwilligers bepaalden onbewust het beeld van de groep. Een



Turkse gezinsbegeleidster die actief was in de jaren '80, zei hierover: “Er waren veel Nederlandse vrijwilligsters, maar dat ging allemaal heel betuttelend en bemoederend. Ik heb eens een uitnodiging gehad van de Rooie Vrouwen binnen de PvdA om iets te vertellen over Turkse vrouwen. Ik merkte meteen dat ze het vooroordeel hadden dat het om achterlijke, zielige vrouwen ging. Dat beeld wilden ze bewaren” (Tinnemans 1994, 182).

Volgens de wervingscontracten die met de overheden van de herkomstlanden van gastarbeiders werden gesloten, waren werkgevers verplicht om niet alleen voor werk, transport en huisvesting te zorgen, maar ook voor het welzijn van de geworven arbeiders. In de beginjaren van de werving was het merendeel van de gastarbeiders katholiek. Ze kwamen uit Spanje, Portugal en Italië. De werkgevers delegerden hun zorgtaak aan katholieke, particuliere organisaties en de katholieke kerk trok de zorg voor de gastarbeiders naar zich toe (Theunis 1979; Tinnemans 1994). Voor de Turken en Marokkanen konden de werkgevers hun zorgtaak slechts ten dele delegeren aan katholieke organisaties, ofschoon die wel de eerste initiatieven voor deze immigranten ontwikkelden. Al in de jaren '60 probeerden de welzijnsstichtingen iets te doen voor islamitische immigranten. De consuls van Marokko en Turkije werden daarbij regelmatig uitgenodigd, waardoor onbedoeld de invloed van het herkomstland werd aangemoedigd. Vanuit de herkomstlanden kwam er subsidie voor religieuze organisaties (Schrover, Ten Broeke & Rommes 2008).

### Meer gericht op jongens

In de jaren '80 stond het beleid rond migranten los van het algemene club- en buurthuiswerk. Een van de buurthuismedewerkers werd belast met taken die buitenlanders betroffen, zonder dat het een onderdeel werd van het werk voor alle mensen binnen het buurthuis (NCB 1983, 52). Activiteiten van migrantenvrouwen werden georganiseerd los van die voor andere vrouwen. Beleidsmakers vonden bovendien dat vrouwen, omdat ze uit achterlijke en traditionele samenlevingen zouden komen, het beste te benaderen waren via hun man (NCB 1983, 15; Arib & Reijmers 1992).

Er waren meer initiatieven gericht op jongens dan op meisjes. In Enschede werden de eerste inburgeringsprojecten aanvankelijk alleen opgezet voor Turkse jongens, in de veronderstelling dat meisjes niet in het jongeren-centrum zouden komen. Pas toen meisjes zelf erop aandrongen dat er ook voor hen iets gedaan zou worden, kwam er in 1982 een groep voor Turkse meisjes in het centrum (NCB 1983, 55). Het initiatief tot die gescheiden organisatie ging, getuige artikeltjes in het *Buitenlanders Bulletin* (1976-1994)

– een uitgave van de Sektie Publikaties Buitenlanders, onderdeel van het Nederlands Centrum Buitenlanders – mede uit van welzijnswerkers. Bovendien was het niet zo dat de mogelijke aanwezigheid van jongens de enige reden was dat Turkse en Marokkaanse meisjes in de jaren '80 de club- en buurthuizen meden. Gebrek aan geld en tijd, de aanwezigheid van Nederlandse meisjes (die 'te vrij' waren) en Turkse en Marokkaanse moeders (die te veel controleerden) waren ook redenen om niet te komen. Verder maakten de Nederlandse meisjes bezwaar tegen de aanwezigheid van Turkse en Marokkaanse meisjes (Ankoné & Kaufman 1984). Pas later kwam de nadruk te liggen op de islam als verklaring of reden voor gescheiden organisatie.

### Subsidie voor stereotypen

De toenemende nadruk op de islam, in plaats van op het land van herkomst of de sociale klasse, viel samen met een vermindering van subsidiemogelijkheden voor migrantenorganisaties. Terwijl de subsidiekraan geleidelijk werd dichtgedraaid, bleven er wel mogelijkheden bestaan voor organisaties die zich bezighielden met de emancipatie van islamitische vrouwen. Organisaties maakten in het algemeen meer kans op subsidie als hun verzoek stereotiepe ideeën over immigranten bevatte.<sup>7</sup> De Turkse Sociaal-Culturele Vereniging in Leiderdorp, bijvoorbeeld, kreeg in 1983 subsidie voor een cursus 'maken en bespelen van de *sas*', een Turks nationaal muziekinstrument. De cursus was bestemd voor werkloze jongens en zou ze iets moeten leren over hun Turkse cultuur. De subsidieaanvraag van de Turkse vereniging voor een cursus auto's repareren, die gelijktijdig werd ingediend, werd echter afgewezen.<sup>8</sup>

In 1986 was er in Middelburg een kledingproject waar werkloze Turkse vrouwen en meisjes kleding leerden maken. "De verzorgingstaak van de vrouw staat in Turkse families voorop", rechtvaardigden de organisatoren de keuze voor het project. De cursus werd, in tegenstelling tot het oorspronkelijke plan, 's avonds gegeven en niet overdag, omdat de deelnemers in de schoonmaakbranche of bij wasserijen werkten, of nog op school zaten. Ze waren dus niet werkloos, en bovendien waren ze ouder of jonger dan oorspronkelijk beoogd. "Veel vrouwen willen leren breien met in hun achterhoofd dat ze daar, als ze ooit teruggaan naar Turkije, de kost mee kunnen verdienen", aldus projectleidster Anne Marie Bourgraaf. Het was de bedoeling dat de vrouwen zich zouden richten op de productie van kledingstukken die geïnspireerd waren op de dracht van hun land.<sup>9</sup> De cursus zal – in een tijd waarin vrijwel niemand meer de kost verdiende met naaien of breien, en naaldvakken verworden waren tot een hobby – de arbeidsmarktpositie van

de vrouwen niet hebben versterkt. Een markt voor de producten was er niet. Subsidie kreeg het project echter, met de nadruk op een traditionele rol in Nederland of na terugkeer, dus wél.

#### Zwem- en fietscursus

In de jaren '90 werden subsidies – in vergelijking met de decennia daarvoor – vaker toegekend aan kortetermijnprojecten. Dit had tot gevolg dat de reproductie van stereotiepe ideeën versterkt werd. Organisaties kregen namelijk jaar in jaar uit subsidies voor hetzelfde type initiatieven, wat resulteerde in een eindeloze reeks voorlichtingsbijeenkomsten plus zwem- en fietscursussen.<sup>10</sup>

Het gescheiden zwemmen voor vrouwen heeft recentelijk een symboolfunctie gekregen in het debat over (het falen van) het multiculturalistische beleid. Hierbij wordt dit zwemmen besproken los van andere vormen van gesegregeerd zwemmen. Gescheiden zwemmen van mannen en vrouwen was tot de Tweede Wereldoorlog gebruikelijk in Nederland. Daarna werd het minder gangbaar, maar veel zwembaden kenden nog lang damesuurtjes. In de jaren '80 kwamen er steeds meer doelgroepen in de zwembaden: ze boden de mogelijkheid om afgescheiden te zwemmen aan zwangere vrouwen, ouders met baby's, naturalisten, homo's, ouderen, gehandicapten en mensen met zwaarlijvigheid of psoriasis. De zwemuurtjes voor (islamitische) vrouwen pasten binnen dat beleid, maar kregen later dus een symboolfunctie in het debat over multiculturalisme en falen, en werden neergezet als doorge-slagen toegeeflijkheid (Elling 2005).

Door het ('stereotiepe') subsidiebeleid werd de afzonderlijke organisatie van migranten aangemoedigd. Toen de subsidies verminderden, werd door subsidievragers de positie van buitenlandse vrouwen naar voren geschoven in de concurrentie om overgebleven middelen. Een voorbeeld is de geschiedenis van de Hollanda Türkiyeli Kadınlar Birliği – de Turkse Vrouwenvereniging in Nederland. HTKB werd opgericht in 1974 als landelijke belangenorganisatie van Turkse vrouwen in Nederland. Het was een zusterorganisatie van HTIB (Hollanda Türkiyeli İşçiler Birliği), dat zich op mannen richtte. Nihat Karaman leidde HTIB, zijn vrouw Maviye Karaman Ince de vrouwenorganisatie (Onderwater 2008; Robert 2009). HTIB en HTKB waren vooral in hun beginjaren sterk op Turkije gericht. HTKB zag zichzelf als een organisatie die een klassenstrijd voerde en een strijd tegen racisme. De organisatie kwam niet zozeer op voor vrouwenrechten. Nederlandse vrouwenorganisaties betrokken HTKB aanvankelijk ook zelden in hun activiteiten.

### Coup bij vrouwenvereniging

De positie van migrantenvrouwen of islamitische vrouwen werd in de jaren '80 als sterk argument in subsidieaanvragen ontdekt. In het kader van het beleid Vrouwen En Minderheden (VEM), 1982-1990, werden migrantenvrouwen aangemoedigd zich afzonderlijk van mannen te organiseren. Ze konden subsidie krijgen voor een 'veilige' ontmoetingsplek. Veel van de initiatieven kwamen van niet-migrantenvrouwen.<sup>11</sup> In 1980 probeerde de Nederlandse Vrouwen Beweging (NVB) organisaties van buitenlandse vrouwen onder één paraplu te krijgen. In de jaren die volgden deed de NVB steeds meer pogingen om de agenda van die organisaties te bepalen. Deze vonden de houding van de NVB bevoogdend. Via het subsidiebeleid werden Turkse organisaties uiteindelijk gedwongen zich als Turks te profileren, en niet als linkse of rechtse Turken, of als arbeiders.

Toen de subsidies terugliepen – vooral mannenorganisaties werden geraakt – liepen de spanningen tussen de kunstmatige (want: *voor* en niet *door* migranten opgezette) organisaties op.<sup>12</sup> Subsidies voor migrantenvrouwen werden wél gecontinueerd.<sup>13</sup> Dit leidde in 1993 tot een coup binnen HTKB. Vijftig vrouwen werden op een vergadering opeens lid van HTKB, twee stelden zich kandidaat voor het bestuur en de andere nieuwe leden stemden hen in het bestuur. De bijeenkomst kreeg een zeer emotioneel karakter. Het oude bestuur zag de coup als een poging van mannenorganisaties om greep te krijgen op de subsidies die HTKB nog wel kreeg. Een nieuw bestuur zou immers nieuwe besluiten nemen over de besteding van de subsidie – en het geld zou dan waarschijnlijk opgaan aan meer conservatieve doelen. Vanwege de dreigende aanwezigheid van Turkse mannen buiten het pand werd de hulp van de politie ingeroepen. Het conflict leidde tot rechtszaken en uiteindelijk tot het einde van de organisatie.

### Slachtofferschap en achterstand

Het VEM-beleid werd min of meer voortgezet door de commissie PAVEM (Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen, 2003-2005), die als doelstelling had gemeenten te ondersteunen bij het meer bij de samenleving betrekken van allochtone vrouwen. Met het beleid werd beoogd de arbeidsmarkt toegankelijker te maken voor vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. Projecten richtten zich op een baan in de kinderopvang of de naschoolse opvang. In de vier grote steden waren er opleidingen tot horeca-assistent. In Enschede waren er twee leer-werkprojecten, op een kappersafdeling en op een confectieafdeling. Alle projecten richtten zich op sectoren waarin reeds allochtone vrouwen werkten, waar het aanzien gering was, de

mogelijkheden tot promotie klein waren, en waar de kansen op de arbeidsmarkt er in het algemeen niet beter op werden. Amsterdam was mogelijkwerijs een uitzondering met een project dat zich richtte op een baan in de ICT.

Opvallend is dat het doel van arbeidsmarktparticipatie rechtstreeks werd gekoppeld aan het ‘faciliteren van de discussie in eigen kring over onderwerpen als uithuwelijking, vrouwenbesnijdenis, eerwraak en seksuele en relationele vorming’. Hiermee werd arbeidsmarktparticipatie (of het gebrek daaraan) dus impliciet verbonden met vermeende culturele aspecten – en niet met klassenverschil, discriminatie of verschillen in opleiding. Subsidies werden verstrekt rond de thema’s ‘rechten en veiligheid’, ‘maatschappelijke participatie’, ‘besluitvorming en bestuur’ en opvallend genoeg niet rond het thema ‘werk en opleiding’. Daarnaast valt op dat PAVEM emancipatie opvatte als iets van buitenaf of bovenaf in plaats van van binnenuit.<sup>14</sup>

Het gevolg van het subsidiebeleid voor migranten in het algemeen en voor migrantenvrouwen in het bijzonder was dat er een nadruk kwam op slachtofferschap, anders-zijn en achterstand. In de nota *Emancipatie. Proces van verandering en groei* (1977) werd al opgemerkt dat beleid gericht op behoud van eigen cultuur problematisch zou kunnen zijn voor migrantenvrouwen, maar er werd niets aan het beleid veranderd. Bij een latere beleidsevaluatie stelde men vast dat er reeds in de jaren ’80 met enige regelmaat op gewezen was dat initiatieven kunstmatig waren, omdat ze niet uitgingen van migranten zelf.<sup>15</sup> Het uiteindelijke (onbedoelde) effect van het multiculturalistische beleid was dat eigen organisaties van migranten verzwakten, en dat migrantenvrouwen in een slachtofferrol terechtkwamen. Bij subsidieaanvragen was immers steeds benadrukt (en met succes) dat deze vrouwen zwak waren en slachtoffers, deels van hun eigen cultuur.

### **ARBEIDSMIGRATIE: ECHTGENOTES, MOEDERS EN PROSTITUEES**

In de periode van gastarbeidersmigratie werden buitenlandse vrouwen die zich bij hun man voegden, nadrukkelijk niet gepresenteerd als arbeidskrachten (Goedings 2008). Er kwamen in de tijd van de werving van gastarbeiders ook vrouwen naar Nederland. Hun komst leidde tot debatten in de media en in de Kamer.<sup>16</sup> Het merendeel van de gastarbeiders was man (70%). In 1961 en 1962 kwamen er enkele Spaanse vrouwen naar Nederland op een toeristenvisum. Zij voegden zich bij hun mannen die reeds in Nederland werkten, vonden werk en vroegen een werkvergunning aan.<sup>17</sup> Zij deden niets anders dan mannen in dezelfde periode deden. Gevreesd werd dat als deze vrou-

wen als gastarbeidsters zouden mogen blijven, er veel meer vrouwen zouden volgen.<sup>18</sup>

Om deze redenen werden er beperkingen ingesteld voor migrantenvrouwen. Zij werden vooral gezien als echtgenotes en moeders (Bonjour 2008). Tot eind jaren '70 moesten buitenlandse vrouwen (Spaanse, Filipijnse, Indonesische, Joegoslavische) die op kleine schaal werden geworven voor de zorgsector, de textielindustrie en de voedings- en genotmiddelenindustrie (Chotkowski 2000), kinderloos en ongehuwd zijn; voor mannen gold dit alleen aan het begin van de werving. Een van de redenen dat men geen gehuwde vrouwen wilde werven, was dat het dan onmogelijk zou zijn om de echtgenoot te verbieden eveneens naar Nederland te komen. In beleidsnota's werd dat aangeduid als 'omgekeerde gezinshereniging'.<sup>19</sup> Als de echtgenoot vervolgens ook een arbeidsvergunning moest krijgen (wat onvermijdelijk werd geacht), kon hij niet vooraf gekeurd worden op zijn waarde voor de Nederlandse economie. Lange tijd deed de Nederlandse overheid weinig om de arbeidsmarktpositie van migrantenvrouwen te versterken, terwijl er wel projecten waren voor Nederlandse vrouwen en migrantenmannen. Pas omstreeks 1990 kwam er gerichte aandacht voor de werkmogelijkheden voor migrantenvrouwen, maar dat was geen onderdeel van een algemeen emancipatiebeleid.

#### Garnalen pellen

In de jaren '60 en '70 vormden analfabetisme, slechte beheersing van de Nederlandse taal of culturele verschillen in veler ogen nog geen probleem bij de bemiddeling van migrantenvrouwen op de arbeidsmarkt (Ankoné & Kaufman 1984). De migrantenvrouwen werkten, net als migrantenmannen, in beroepen die als laaggeschoold werden aangemerkt. In de jaren '70 en '80 was de arbeidsmarktparticipatie van migrantenvrouwen overigens groter dan die van Nederlandse vrouwen.<sup>20</sup> In het Eindrapport Onderzoek Integratiebeleid was dit echter een generieke constatering, niet uitgesplitst per groep. De grotere arbeidsmarktparticipatie zou dus in principe te verklaren zijn door een zeer hoge participatiegraad bij één groep migrantenvrouwen, bijvoorbeeld de Surinaamse, terwijl andere buitenlandse vrouwen wél minder werkten dan Nederlandse.

In het tijdschrift *Samenwijs* (1980-1997), gericht op berichtgeving over educatie aan minderheden in Nederland, werd vooral in de beginjaren veelvuldig geklaagd over buitenlandse vrouwen die niet zelf hun kinderen van school haalden omdat ze moesten werken. Ook dat is dus een indicatie dat migrantenvrouwen, veel vaker dan Nederlandse vrouwen met kleine kinderen, een baan hadden. Hierbij moet worden aangetekend dat er weinig zicht

was (en is) op de *informele* arbeidsmarktparticipatie. Het was onduidelijk hoeveel vrouwen een inkomen verdienden met bijvoorbeeld thuiswerk of schoonmaakwerk in privé-huishoudens. Bekend is dat migrantenvrouwen in de jaren '80 veel thuiswerk deden, zoals garnalen pellen, kleding stikken of dia's inramen (NCB 1983). Vooral Turkse en Marokkaanse vrouwen verrichtten ongeschoolde, laagbetaalde en onregelmatige arbeid. Het werk bood nauwelijks kansen om de Nederlandse taalvaardigheid te verbeteren – omdat er te veel lawaai was, omdat de werkdruk te hoog was of omdat de vrouwen geïsoleerd werkten (Ankoné & Kaufman 1984).

#### Startkapitaal voor 'werkplaatsjes'

In een rapport over de positie van Turkse en Marokkaanse vrouwen in Utrecht<sup>21</sup> werden allerlei maatregelen voorgesteld – buurthuiswerk, praatgroepen, peuterwerk – maar opvallend genoeg leken de voorstellen om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren al op voorhand nauwelijks tot verbetering te zullen leiden. De banen die de vrouwen bezetten, boden geen perspectief en verwacht werd dat ze op korte termijn zouden verdwijnen. Het voorstel was om de vrouwen een startkapitaal te geven waarmee ze 'werkplaatsjes' konden opzetten. Daar zouden ze werkzaamheden moeten verrichten die aansloten bij culturele verworvenheden in het land van herkomst. Gedacht werd aan kleinschalige naaiateliers (Ankoné & Kaufman 1984). Nu was het zo dat de vrouwen en mannen die in Turkse en Marokkaanse confectieateliers werkten, dat werk in afzondering deden van de Nederlandse samenleving. Het was zwaar, slecht betaald werk, zonder uitzicht op positieverbetering. Als alternatief voor uitzichtloos werk met geringe contacten met de Nederlandse samenleving werd dus werk voorgesteld waaraan eenzelfde soort bezwaren kleefde.

De Interdepartementale Werkgroep Vrouwen uit Minderheden wees er in de jaren '80 op dat het zinloos was voor vrouwen 'projectjes' op te zetten waarvan de winstgevendheid en het succes al bij voorbaat betwijfeld moesten worden – en die bovendien weinig aanzien gaven (NCB 1983). Een verzoek omstreeks 1980 vanuit de migrantengemeenschap om meer scholing voor vrouwelijke confectiewerksters stuitte op bezwaren bij de overheid. De naaiateliers ontdoken gedeeltelijk de wet- en regelgeving (wat werd gedoogd) en de overheid wenste niet mee te werken aan een opleiding die juist werk in deze sector zou bevorderen. De gedoogconstructie stond dus verdere scholing van de vrouwen in de weg.<sup>22</sup> In principe gold dit nadeel ook voor de mannen die er werkten, maar in de discussie ging het specifiek over het verzoek om scholing voor vrouwen.

### ‘Niet reëel aanbod’

In de jaren '80 nam de werkloosheid toe, overigens niet alleen onder migranten. Maar zij werden wel extra zwaar getroffen doordat vooral in de sectoren waar ongeschoold en slecht betaald werk werd gedaan, banen definitief verdwenen. Dat gold voor zowel mannen als vrouwen. Tegelijkertijd kwam er een verscherping van de criteria waaraan migrantenvrouwen moesten voldoen om bemiddelbaar te zijn volgens de arbeidsbureaus. In die jaren achtte het arbeidsbureau van het district Utrecht het zinloos om buitenlandse vrouwen te bemiddelen. Zij werden min of meer collectief tot het ‘Niet Reëel Aanbod’ gerekend. Voor hen werden geen bemiddelingsactiviteiten ondernomen en ze drukten niet langer op het werkloosheidscijfer van het Gewestelijk Arbeidsbureau (NCB 1983). De vrouwen protesteerden tegen deze maatregel, want die zou hun positie op de arbeidsmarkt verslechteren. Formeel werd vervolgens aan dit beleid een eind gemaakt, maar informeel werd het waarschijnlijk gecontinueerd (NCB 1983; Ankoné & Kaufman 1984).

Er werden in de jaren '80 verschillende programma's uitgevoerd die wél gericht waren op een verbetering van de arbeidsmarktpositie van migrantenvrouwen (Saharso 1995). Ofschoon dat niet officieel werd vermeld, richtten deze programma's zich op Turkse en Marokkaanse vrouwen. Migrantenvrouwen kregen in het kader van deze programma's een baan in de thuiszorg aangeboden. Het onderliggende idee was dat dit werk zou aansluiten bij hun traditionele oriëntatie op huis, huiselijkheid en zorg. Ook werd die sector uitgekozen omdat daar veel vacatures waren. Werk in de thuiszorg was ongeschoold, bood geen carrièreperspectief en was niet creatief of intellectueel stimulerend. Het loon was laag. Het werk werd door migrantenvrouwen geassocieerd met schoonmaakwerk, dat in laag aanzien stond. De belangstelling was onder migrantenvrouwen gering en het project werd een mislukking (Saharso 1995). Door de nadruk op de vermeende traditionele houding van migranten werden de mogelijkheden van vrouwen beperkt, ook op de arbeidsmarkt (Arib & Reijmers 1992).

### Prostitutie geen Nederlands belang

Naast het beeld van migrantenvrouwen als afhankelijk en niet-bemiddelbaar bestond er ook een beeld dat gerelateerd was aan een andersoortige migratie. Eind jaren '80 werden vergunningen verleend voor Filipijnse, Thaise en Indonesische vrouwen om te werken als verpleegkundige of als nachtclubdanseres (De Lange 2007). Werkgevers waren verplicht om aan te tonen dat ze hun best hadden gedaan om eerst binnen Nederland arbeidskrachten te vinden. Wat de verpleging betreft was dat geen probleem, want daar beston-



den zeer grote tekorten. Maar via een trucje konden ook tewerkstellingsvergunningen voor Aziatische nachtclubdanseressen niet geweigerd worden, namelijk door de term ‘exotisch’ toe te voegen. Nederlandse danseressen zouden nooit ‘exotisch’ kunnen zijn, dus was er op dit gebied geen nationaal arbeidsaanbod.

Aan de afgifte van tewerkstellingsvergunningen, visa en verblijfsvergunningen voor nachtclubdanseressen kwam in 1995 een eind met de invoering van de nieuwe Wet arbeid vreemdelingen (wav); hun tewerkstelling werd namelijk geassocieerd met vrouwenhandel en prostitutie (De Stoop 1992; Altink 1993). Volgens de wav kon een tewerkstellingsvergunning geweigerd worden als het arbeid betrof waarmee geen Nederlands belang gediend was. Prostitutie en het dansen in een nachtclub vielen onder deze definitie. Andere (mannen)beroepen hebben de kwalificatie ‘geen Nederlands belang’ nooit gekregen.

#### Brain drain: alleen bij vrouwen?

Omstreeks de millenniumwisseling liep het tekort aan verpleegkundigen op. Met behulp van commerciële bureaus gingen zorginstellingen werven in Indonesië, Suriname en Zuid-Afrika, en in Oost-Europese landen die tot de EU zouden toetreden. Druk vanuit de Tweede Kamer was aanleiding voor de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid om begin 2000 beleid te formuleren voor de werving van verpleegkundigen. Hoewel de algemene wettelijke regeling arbeidsmigranten na drie jaar werken in Nederland recht gaf op vrije toegang tot de arbeidsmarkt, werd de buitenlandse verpleegkundigen dit recht ontzegd. Voor hen werden tewerkstellingsvergunningen slechts voor maximaal twee jaar afgegeven, en een nieuwe termijn werd hun pas gegund nadat zij minstens een jaar buiten Nederland hadden verbleven. Op die manier bouwden zij geen recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt op – en ze kwamen dus ook niet op termijn in aanmerking voor een permanent verblijf. Dit wordt het rotatiesysteem genoemd.

Het rotatiesysteem voor buitenlandse verpleegkundigen en de afwijkende regelgeving werden gerechtvaardigd met verwijzing naar een *brain drain*: voorkomen moest worden dat in de herkomstlanden een tekort aan verplegenden zou ontstaan en dat Nederland daar de zorgverlening in gevaar zou brengen. Angst voor een *brain drain* werd echter zelden of nooit als argument gebruikt wanneer het ging om de komst van arbeidsmigranten voor bijvoorbeeld de ICT-sector, een sector waarvoor rond de eeuwwisseling vooral mannen naar Nederland kwamen. De negatieve gevolgen van

arbeidsmigratie voor de ‘zendende’ samenleving werden in het politieke debat alleen naar voren gebracht als het ging over arbeidsmigratie van vrouwen (Kraus 2003). De druk vanuit het parlement, in het bijzonder van Agnes Kant (sp), om onder verwijzing naar de *brain drain* buitenlandse verpleegkundigen toch vooral slechts tijdelijk toe te laten, leidde tot een slechtere positie van deze migrantenvrouwen.

### DE AFHANKELIJKE(R) VERBLIJFSSTATUS VOOR VROUWEN

Binnen het naoorlogse regime van gastarbeidersmigratie werden, zoals gezegd, vooral mannen geworven (Wentholt 1967). Toen dat regime omstreeks 1974 tot een einde kwam, was vrijwel alleen nog maar gezinsvormende en gezinsherenigende migratie mogelijk (Chotkowski 2000). Vrouwen kregen, als volgmigranten, een verblijfsstatus die afhankelijk was van die van hun man. Vrouwen die zich bij hun man voegden die reeds in Nederland was, kregen een recht op ‘verblijf bij echtgenoot’ (Kraus 2003). De echtgenoot moest minstens een jaar legaal werk hebben verricht en aantoonbaar nog een jaar werk in het vooruitzicht. Verder moest hij een inkomen hebben van 1.447 gulden netto per maand en passende woonruimte. De vrouw die zich bij haar man voegde, kon alleen een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen nadat zij minstens drie jaar in Nederland bij haar man had gewoond. Vrouwen die binnen die drie jaar hun man verlieten of zelf door hun man werden verlaten, konden worden uitgezet. Voor vrouwen was het vanwege de inkomenseis bijna onmogelijk om een onafhankelijke verblijfsstatus te krijgen (Schrover 2009; Schrover 2010).

#### Campagnes rond Turkse vrouwen

De afhankelijke verblijfstitel van vrouwen was in Nederland jarenlang een onderwerp van politieke discussie. Er werden grote campagnes opgezet om de regelgeving veranderd te krijgen. Voor die campagnes werden vrouwen gezocht in Blijf-van-mijn-Lijfhuizen. De Blijf-van-mijn-Lijfhuizen waren bereid mee te werken omdat ongeveer de helft van de vrouwen in de huizen van buitenlandse afkomst was. Voor de vrouwen die geen verblijfsstatus (meer) hadden, kregen de huizen geen subsidie.<sup>23</sup> Alle vrouwen die werden uitgezocht, waren Turks. Die keuze was de eerste keer min of meer toevallig, en vervolgens werden de latere keuzes door die eerste keuze beïnvloed.

Kort achter elkaar werden sterk geïndividualiseerde campagnes opgezet. De eerste campagne was voor Halice Karaceper. Toen zij kort na aanvang van

de campagne een verblijfsstatus kreeg,<sup>24</sup> volgde een campagne voor Fatma Yasar,<sup>25</sup> die in 1982 dreigde te worden uitgezet. Turkse vrouwen dienden een petitie in, getekend door 2.656 mensen. In een groot aantal krantenartikelen werd het leed van de vrouwen in detail beschreven. Daarbij werd de nadruk gelegd op de achterlijkheid van de Turkse cultuur en samenleving, en onderdrukking binnen de islam. De campagne ‘Fatma moet blijven’ werd versterkt door een derde casus, die van Onzüle Çete.<sup>26</sup>

#### In de slachtofferrol gedrukt

In de campagnes tegen de afhankelijke verblijfsstatus werd nadruk gelegd op de kwetsbaarheid van migrantenvrouwen, en vooral van Turkse vrouwen. De kwesties kwamen uitgebreid in de Tweede Kamer ter sprake. Kappeyne van de Coppello (vvd) vroeg staatssecretaris Haars van Justitie (CDA) hoeveel vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus in de Blijf-van-mijn-Lijfhuizen verbleven, en hoeveel er met uitzetting werden bedreigd. De staatssecretaris moest het antwoord schuldig blijven; er waren geen gegevens beschikbaar. Haars benadrukte dat er geen reden was voor een wetwijziging en dat vrouwen in die situatie op humanitaire gronden in Nederland zouden mogen blijven. Kappeyne van de Coppello vroeg ook of een algemene verruiming van het beleid wel nodig was (dus voor *alle* buitenlandse vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus in Blijf-van-mijn-Lijfhuizen) als het hier alleen om Turkse en Marokkaanse vrouwen ging. Was dit geen specifiek probleem, waarvoor nu ten onrechte generiek beleid werd ontwikkeld? De staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Kraaijeveld-Wouters (CDA), benadrukte dat dat beeld niet klopte. Er waren ook Surinaamse, Kaapverdiaanse en Joegoslavische vrouwen in de Blijf-van-mijn-lijfhuizen.<sup>27</sup>

De campagnes leidden uiteindelijk tot een verandering van de regelgeving omtrent de verblijfsstatus. Maar een belangrijker gevolg was dat migrantenvrouwen in een slachtofferrol werden gedrukt. In 1983 werd de regeling na veel druk en politieke discussie veranderd in “meer dan drie jaar getrouwd, en minstens *een* jaar in Nederland wonende”. Vrouwen hoefden dus minder lang bij hun man in Nederland te hebben gewoond, maar moesten wel drie jaar met hem getrouwd zijn (wat niet in de eerste regeling stond).

De beleidswijziging werd aangekondigd op een congres over seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes.<sup>28</sup> De campagnes tegen de afhankelijke verblijfsstatus vormden de opmaat voor campagnes – en gingen daar vrijwel ongemerkt in over – tegen eerwraak, gedwongen huwelijken en loverboys (Schrover 2011). Aan deze campagnes droeg ditmaal ook de overheid sterk bij.

### TEN SLOTTE...

Overheidsbeleid werkt in de praktijk bijna nooit uit zoals het bedoeld was. Dat gold ook voor het *gender*-specifieke beleid ten aanzien van migrantenmannen en -vrouwen. Het multiculturele subsidiebeleid kreeg gaande de rit, en misschien vooral in retrospectief, een emancipatoire connotatie. In de praktijk waren de gevolgen van het multiculturalistische beleid echter negatief voor migrantenvrouwen, vooral omdat in de strijd om de afnemende subsidies migrantenvrouwen werden neergezet als kwetsbaar en als object van voortdurende zorg. Achterstand en slachtofferschap bleken sterke argumenten in subsidieland. Daarbij speelde ook mee dat veel van de vrijwilligers, die met de beste bedoelingen bij de organisatie van migrantenvrouwen betrokken waren, de buitenlandse vrouwen onbewust gebruikten als hun referentiekader: zij zijn wat wij niet (willen) zijn – afhankelijke slachtoffers. Dat veel Turkse en Marokkaanse vrouwen, anders dan de vrijwilligers, tot de laagste sociale klasse behoorden en financieel afhankelijk waren, versterkte het beeld.

Daarnaast ontbrak er een arbeidsmarktbeleid voor migrantenvrouwen binnen het gastarbeidersregime. Vanwege de nadruk op de tijdelijkheid van deze migratie werden zij vooral voorgesteld als echtgenotes en moeders. Toen er wél enig beleid tot ontwikkeling kwam, werkte dat vooral in het nadeel van de vrouwen. Bij de latere arbeidsmigratie van verzorgenden en nachtclubdanseressen werd beleid ontwikkeld dat als beschermend werd gepresenteerd en negatief uitpakte voor vrouwen.

#### Generiek zal niet werken

Wat zijn nu de implicaties van het voorgaande historische overzicht voor het huidige, als generiek bedoelde beleid? Op basis van wat hiervoor beschreven is, lijkt generiek beleid een goed idee. Het specifieke beleid heeft immers op de lange termijn vooral in het nadeel van de doelgroepen uitgepakt. Dat beleid was op integratie gericht, maar doordat migranten voortdurend als ‘anders’ werden neergezet (op grond waarvan subsidie werd verstrekt), werd de kloof tussen hen en Nederlanders niet kleiner. Daarnaast leidden de projecten voor migrantenvrouwen – mede door de koppeling aan vermeende culturele aspecten – niet tot een verbetering van hun arbeidsmarktpositie. Ook leidden ze niet tot meer contacten met Nederlanders. Theoretisch gezien is ander specifiek beleid – anders dan het beleid tot nog toe – ook een mogelijkheid in plaats van generiek beleid. Het probleem is dat in de praktijk generiek beleid niet zal werken, omdat de problemen waarop het beleid zich

richt nog steeds als specifiek worden neergezet in het politieke en publieke debat. Het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding (voorgesteld door het kabinet-Rutte I, 2010-2012) is hiervan een voorbeeld. Skibrillen, schermmaskers, mondkapjes, sjaals tegen de kou, politiemotorhelmen en carnavalsmaskers vallen allemaal onder de uitzonderingen, evenals de als paashaas verklede folderaar en de als leeuw uitgedoste Oranjefan. Beleidsmakers wilden geen verbod op gelaatsbedekkende kleding, en door de vele uitzonderingen is het dat ook niet. De boerka werd gezien als probleem voor het maatschappelijke verkeer en de openbare orde, en het verbod is een boerkaverbod – waarbij de bivakmuts is toegevoegd om het specifieke beleid een generiek sausje te geven.

#### Specifiek via de achterdeur

Nogmaals: zolang problemen in het publieke en politieke debat worden aangeduid als specifieke problemen, zal generiek beleid niet werken. En dan komt het specifieke beleid, bijvoorbeeld door het argument van ‘inzetten van subsidiegeld waar dit het meeste effect heeft,’ via een achterdeur weer binnen. Bovendien is er sprake van een wisselwerking: beleid wordt gemaakt naar aanleiding van problemen die als specifiek worden aangemerkt – en problemen worden specifiek gemaakt door de manier waarop beleid wordt uitgedragen.

#### NOTEN

- 1 *Buitenlanders Bulletin* 9:1, 1984, 31.
- 2 *Buitenlanders Bulletin* 9:2, 1984, 9.
- 3 Andrée van Es (PSP), Bijzondere commissie 16 680 Drugbeleid UCV45, 4 februari 1985, 45-14.
- 4 Zie voor een overzicht van de migratiegeschiedenis: Obdeijn & Schrover 2008; zie ook Schrover 2009.
- 5 Saharso 1995; Chotkowski 2000; Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004; Roggeband & Verloo 2006; Roggeband & Verloo 2007.
- 6 Verkuyten & Brug 2004; Uitermark, Rossi & Van Houtum 2005; Engelen 2006.
- 7 Fermin 1997; Snel 2003; Uitermark, Rossi & Van Houtum, 2005.
- 8 *Leidsch Dagblad* van 19 augustus 1983, 2.
- 9 *Provinciale Zeeuwse Courant* van 5 maart 1986, 14.
- 10 Roggeband & Verloo 2006; Roggeband & Verloo 2007.
- 11 Bilgin, Kouwenhoven, Latumahina & Westhoek 1988.
- 12 *de Volkskrant* van 21 april 1995, 6.
- 13 Handelingen Tweede Kamer 2003-2004, 28 689, no. 12, 253.
- 14 Handelingen Tweede Kamer 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9, 452-453.

- 15 Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, 28 689, no. 12, 184.
- 16 Zie bijvoorbeeld *Het Vrije Volk* van 14 maart 1966; *De Haagse Courant* van 13 november 1971; *De Telegraaf* van 13 februari 1974; *Provinciale Zeeuwse Courant* van 10 oktober 1979; *Vara-Visie* van 17 oktober 1978; Handelingen Tweede Kamer 1979-1980, bijlage 711-712; Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, bijlage 1217.
- 17 *Het Parool* en *Het Vrije Volk* van 27 september 1962; *De Tijd* van 26 september 1962.
- 18 *NRC Handelsblad* van 26 september 1962.
- 19 Naborn 1992; De Hart 2003; Bonjour 2009.
- 20 *Eindrapport Onderzoek Integratiebeleid 2004*, 437.
- 21 Gemeentelijke afdeling ROVU, 1984.
- 22 Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, 435.
- 23 *de Volkskrant* van 7 juni 1983.
- 24 Handelingen Tweede Kamer 1981, bijlage 573.
- 25 *Het Vrije Volk* van 21 mei 1982; *Het Parool* van 21 mei 1982; *NRC Handelsblad* van 21 mei 1982.
- 26 *Het Parool* van 12 juli 1982.
- 27 Handelingen Tweede Kamer, 1980-1981, Minderhedenbeleid 16102 verslag van mondeling overleg 9, 1-6.
- 28 *Algemeen Dagblad* van 9 juni 1982.

## LITERATUUR

- Altink, S. (1993), *Dossier Vrouwenhandel NL: de feiten, de verhalen, de ervaringen*. Amsterdam: SUA.
- Ankoné, E.C.M., & W.J. Kaufman (1984), *Turkse en Marokkaanse vrouwen in Utrecht. Een verkennend onderzoek naar hun positie en ervaringen*. Uitgevoerd door de afdeling Onderzoek van ROVU gemeente Utrecht. Utrecht: ROVU.
- Arib, K., & E. Reijmers (1992), *Marokkaanse vrouwen in Nederland*. Leiden: Stichting Burgerschapskunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming.
- Bilgin, S., A. Kouwenhoven, R. Latumahina & J. Westhoek (1988), *Met één hand kan je niet klappen. Een onderzoek naar organisaties van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen in Nederland*. Utrecht/Leiden.
- Bonjour, S. (2008), "Ambtelijke onmin rond gezinnen van gastarbeiders. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-1970". In *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 5: 1, 101-127.
- Bonjour, S. (2009), *Grens en gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- Chotkowski, M. (2000), "'Baby's kunnen we niet huisvesten, moeder en kind willen we niet scheiden'. De rekrutering door Nederland van vrouwelijke arbeidskrachten uit Joegoslavië, 1966-1979". In *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 26: 1, 76-100.
- Elling, A. (2005), "Het zwembad. De Hollandse Dames Zwemclub, de islamitische Waterlellier en de vraag van wie het zwembad is". In: I. Hoving, H. Dibbits en M. Schrover (red.), *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland*, 227-248. Den Haag: SDU.

- Engelen, E. (2006), "Towards an Explanation of the Performance Differences of Turks in the Netherlands and Germany: the Case for a Comparative Political Economy Of Integration". In *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97: 1, 69-79.
- Fermin, A. (1997), *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*. Amsterdam: Thesis publishers.
- Goedings, S.A.W. (2008), "Echtgenotes, mijnarbeiders, *au-pairs* en soldaten: de pionnen op het Europese schaakbord. Gender en de Europese migratieonderhandelingen, 1950-1968". In *Tijdschrift voor Sociale en Economische geschiedenis*, 5(1), 49-74.
- Hart, B. de (2003), *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*. Nijmegen: Aksant.
- Hoving, I., H. Dibbits & M. Schrover (red.) (2005), *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland*. Den Haag: SDU.
- Kraus, S. (2003), "Ze hebben u thuis harder nodig, mevrouw! Een emotionele of zakelijke benadering van vrouwelijke arbeidsmigratie?" In: C. Kohlmann, S. Kraus & I. Orobio de Castro (red.), *Vrouwen in het migratiebeleid*, 13-24. Den Haag: Equality.
- Lange, T. de, & C. Pool (2004), "Vreemde handen aan het bed. De werving van Poolse verpleegkundigen in Nederland". In *Migrantenstudies* 20, 130-144.
- Lange, T. de (2007), *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Nijmegen: Boom Juridische Uitgevers.
- Lange, T. de (2008), "Ongehuwd en kinderloos. Regels, sekseonderscheid en arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006". In *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 5: 1, 75-100.
- Naborn, E.M. (1992), *Gezinshereniging. De overkomst van gezinsleden van migranten en Nederlanders*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie.
- NCB (1983), *De laatste kans, Positieveverbetering van buitenlandse vrouwen en meisjes in Nederland*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Obdeijn, H., & M. Schrover (2008), *Komen en Gaan. Immigratie en Emigratie in Nederland vanaf 1550*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Onderwater, P. (2008), "Wij zijn geen 'zielige vrouwtjes'! Een onderzoek naar de houding van de Turkse vrouwenbeweging in Nederland ten opzichte van het sekse-debat tussen 1970-2008". Niet gepubliceerde MA thesis Universiteit Utrecht, vakgroep Geschiedenis.
- Robert, J. (2009), "De opkomst en ondergang van Hollanda Türkiyeli Kadınlar Birliği (Turkse vrouwenvereniging in Nederland) 1974-1995. Ruim dertig jaar strijd om mondigheid! Waar ging het mis?" Niet gepubliceerde MA thesis. Universiteit Leiden, vakgroep Geschiedenis.
- Roggeband, C., & M. Verloo (2006), "Nederlandse vrouwen zijn geëmancipeerd, allochtone vrouwen zijn een probleem. De ontwikkeling van beleidskaders over gender en migratie in Nederland (1995-2005)". In *Migrantenstudies* 4, 157-178.
- Roggeband, C., & M. Verloo (2007), "Dutch women are liberated, migrant women are a problem: the evolution of policy frames on gender and migration in the Netherlands, 1995-2005". In *Social Policy & Administration* 41: 3 (June) 271-288.
- Roosblad, J. (2002), *Vakbonden en immigranten in Nederland (1960-1997)*. Amsterdam: Het Spinhuis.

- Saharso, S. (1995), "Een koperen bruiloft. Twaalf en een half jaar sekse en etniciteit in het gecombineerde vrouwen- en minderhedenbeleid". In *Migrantenstudies* 4, 241-257.
- Schrover, M., J. ten Broeke & R. Rommes (2008), *Migranten bij de Demka-staalfabrieken in Utrecht (1915-1983)*. Utrecht: Matrijs.
- Schrover, M. (2009), "Differences that make all the difference. Gender, migration and vulnerability". In: M. Orly, G. Brunet, V. Barusse De Luca, & D. Gauvreau (eds.), *A Female demography: Migration, work, fertility, family* (Bern), 143-168.
- Schrover, M. (2009), "Family in Dutch migration policy 1945-2005". In *The History of the Family* 14, 191-202.
- Schrover, M. (2010), "Why make a difference? Migration policy and making differences between migrant men and women (The Netherlands 1945-2005)". In: M. Schrover & E.J. Yeo (eds.), *Gender, migration and the public sphere, 1850-2005* (76-96). New York: Routledge.
- Schrover, M. (2010), "Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing, Dutch Migration History and the Enforcement of Essentialist Ideas". In *BMGN/LCHR* 125: 2/3, 329-354.
- Schrover, M. (2011), *Om de meisjes, voor de meisjes. Een historisch perspectief op problematisering en bagatellisering van onderwerpen die te maken hebben met migratie en integratie* (oratie Leiden: Universiteit Leiden).
- Snel, E. (2003), "De vermeende kloof tussen culturen – Een sociologisch commentaar op een actueel debat". In *Sociologische Gids* 50: 3, 236-258.
- Stoop, C. de (1992), *Ze zijn zo lief, meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de bende van de miljardair*. Leuven: Kritak.
- Theunis, S. (1979), *Ze zien liever mijn handen dan mijn gezicht. Buitenlandse arbeiders in ons land*. Baarn: Het Wereldvenster.
- Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004), 'Bruggen bouwen'. Eindrapport Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid. Den Haag: SDU.
- Tinnemans, W. (1994), *Een gouden armband. Een geschiedenis van Mediterrane immigranten in Nederland (1945-1994)*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Uitermark, J., U. Rossi & H. van Houtum (2005), "Reinventing Multiculturalism: Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam". In *International Journal of Urban and Regional Research* 29: 3 (September) 622-640.
- Verkuyten, M., & P. Brug (2004), "Multiculturalism and group status: the role of ethnic identification, group essentialism and protestant ethic". In *European Journal of Social Psychology* 34, 647-661.
- Wentholt, R. (1967), "Maatschappelijke achtergronden en factoren". In: R. Wentholt (red.), *Buitenlandse arbeiders in Nederland. Een veelzijdige benadering van een complex vraagstuk*. Leiden: Spruyt, Van Mantgem & De Does.





## II

# Een beeld van diverse sectoren



# ALLOCHTONE LEERLINGEN EN ONDERWIJSACHTERSTAND

De ontwikkeling van specifiek naar generiek beleid

*Lia Mulder*

## INLEIDING

De bestrijding van onderwijsachterstanden staat sinds de jaren '70 in wisselende gedaanten op de politieke agenda. Hoewel de doelgroepdefinitie, de instrumenten en speerpunten van het beleid in de loop van de tijd diverse malen zijn gewijzigd, is de doelstelling nauwelijks veranderd. Het ging en gaat nog steeds om het vergroten van de onderwijskansen van kinderen uit de lagere sociale milieus. Deze kinderen worden van huis uit minder goed toegerust om op school mee te komen, naar hogere schooltypen door te stromen en met een diploma op zak de arbeidsmarkt op te gaan. Daarom stelt de overheid al enkele decennia aan scholen en instellingen faciliteiten beschikbaar voor extra activiteiten om de schoolprestaties en -loopbanen van deze achterstandskinderen te verbeteren.

In eerste instantie was het beleid alleen gericht op de Nederlandse achterstandsgroepen. Door de instroom van allochtone leerlingen eind jaren '70 veranderde de problematiek echter aanzienlijk, vooral in de grote steden. Een fors deel van de allochtone kinderen had namelijk een dubbele achterstand: ze kwamen uit lagere sociaal-economische milieus én ze hadden te maken met taal- en cultuurverschillen. Het achterstandenbeleid kreeg dus te maken met twee verschillende doelgroepen: autochtone en allochtone kinderen. In eerste instantie werden de allochtone leerlingen als een aparte groep beschouwd waarop specifiek beleid werd gericht. Maar in de loop van de tijd is het onderscheid vervaagd en is etniciteit een steeds kleinere rol gaan spelen.

In dit artikel wordt uitgelegd hoe die ontwikkeling van specifiek naar generiek beleid is verlopen. Voor een goed begrip van de huidige situatie gaan we eerst kort in op de beginperiode.

## EEN HISTORISCHE SCHETS: 1970-2000

### ONDERWIJSSTIMULERINGSBELEID (1970-1985)

Sinds de jaren '70 heeft de aanpak van onderwijsachterstanden een vaste plaats gehad in het beleid van de rijksoverheid. Het officiële achterstandenbeleid startte met het *Onderwijsstimuleringsbeleid*, waarbij scholen (voor het eerst) extra budget kregen voor hun leerlingen uit de lagere sociaal-economische milieus. De omvang van het budget werd bepaald door het beroep van de kostwinner van het gezin waaruit een leerling afkomstig was. De weging van de beroepen van alle kostwinners resulteerde in de zogenaamde 'beroepfactor' van een school, op basis waarvan de hoogte van het extra budget werd vastgesteld.

Het Onderwijsstimuleringsbeleid was uiteraard sterk geënt op de situatie van de Nederlandse achterstandsgroepen in de eerste helft van de jaren '70. De migranten die in die tijd naar Nederland kwamen, waren merendeels afkomstig uit de Nederlandse koloniën: de Molukken, Suriname en de Nederlandse Antillen. Vanwege de band met Nederland waren zij al redelijk bekend met de Nederlandse taal en cultuur. Dat gold niet voor de overwegend Turkse en Marokkaanse 'gastarbeiders' die eind jaren '70 naar ons land kwamen. Hun kinderen kwamen in groten getale het basisonderwijs binnen, en al gauw bleek dat de faciliteiten die scholen op grond van het stimuleringsbeleid kregen, niet toereikend waren om de achterstand van deze allochtone leerlingen weg te werken. Min of meer ad hoc werden daarom maatregelen genomen en middelen beschikbaar gesteld om de ergste knelpunten bij het onderwijs aan die leerlingen op te lossen.

Van een coherent minderhedenbeleid was in de jaren '70 echter nog geen sprake. Dat had voornamelijk te maken met de 'tijdelijkheidsgedachte': de overheid ging er, net als de arbeidsmigranten zelf, van uit dat zij na verloop van tijd weer zouden terugkeren naar hun land van herkomst. Desondanks diende zich een 'tweesporenbeleid' aan: er werd gesproken over het stimuleren van remigratie naar het herkomstland, en tegelijkertijd over het bevorderen van integratie in de Nederlandse samenleving. 'Integratie met behoud van de eigen identiteit', luidde de doelstelling. Ook in het onderwijs was dit tweesporenbeleid zichtbaar: naast extra lessen Nederlandse taal (gericht op integratie) kregen migrantenkinderen ook lessen in de eigen taal en cultuur (gericht op remigratie).

### CULTURELE MINDERHEDENBELEID (1980-1985)

Het werd steeds duidelijker dat de aanwezigheid van de migranten niet zo tijdelijk was als aanvankelijk gedacht. Van de verwachte remigratie kwam zeer weinig terecht. Tegelijkertijd bleek dat de positie van migranten op het gebied van onderwijs, huisvesting en arbeid weinig rooskleurig was. De roep om nieuw beleid werd steeds sterker. En dat nieuwe beleid werd ingeluid met het verschijnen van het WRR-rapport *Etnische minderheden* (WRR 1979). Dit bevatte de aanbeveling om de tijdelijkheidsgedachte los te laten en het beleid te richten op integratie van de migranten in de Nederlandse samenleving en op het verminderen van de achterstanden. Onder invloed van het WRR-rapport veranderde de overheid ná 1980 inderdaad van koers. Integratie kwam voorop te staan.

Het loslaten van de tijdelijkheidsgedachte had ook gevolgen voor de onderwijspraktijk. In het *Beleidsplan Culturele minderheden in het onderwijs* (O&W 1981) werden de doelstellingen van het nieuwe beleid – Culturele Minderhedenbeleid genoemd – als volgt geformuleerd:

Het onderwijs dient de leden van minderheidsgroepen voor te bereiden op en in staat te stellen tot volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving, met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond. Verder dient het onderwijs, onder meer via intercultureel onderwijs, de acculturatie van de minderheden én de overige leden van de Nederlandse samenleving te bevorderen. Onder acculturatie wordt hier verstaan een twee- of meezijdig proces van elkaar leren kennen, aanvaarden en waarderen en het zich openstellen voor elkaars cultuur of elementen daarvan.

Deze doelstellingen moesten langs vier wegen worden gerealiseerd: 1. via de eerste opvang in het onderwijs (de tijdelijke opvang van allochtone leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland waren), 2. door meezijdige achterstandspolitiek (alle belemmerende factoren moesten worden aangepakt, dus niet alleen onderwijs maar bijvoorbeeld ook huisvesting), 3. via Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) en 4. door Intercultureel onderwijs (ICO).

### HET ONDERWIJSVOORRANGSBELEID: 1985-1998

Het beleid voor culturele minderheden stond begin jaren '80 grotendeels los van het Onderwijsstimuleringsbeleid voor autochtone leerlingen uit de

lagere sociale milieus. Omdat inmiddels ook gewerkt werd aan de nieuwe Wet op het Basisonderwijs, bestond er behoefte aan integratie van de afzonderlijke maatregelen voor de verschillende soorten achterstandsgroepen. Na een paar tijdelijke regelingen werd dit uiteindelijk in 1985 gerealiseerd in het *Onderwijsvoorrangsbeleid*. De doelstelling van dit OVB werd omschreven als: het verminderen van onderwijsachterstand ten gevolge van economische, sociale en culturele factoren. De toekenning van extra formatie aan basisscholen met relatief veel leerlingen uit achterstandsgroepen zoals die in het Onderwijsstimuleringsbeleid was gehanteerd, werd in enigszins gewijzigde vorm gecontinueerd via de zogenaamde ‘gewichtenregeling’. Het OETC en ICO werden omgewijzigd in het OVB opgenomen.

Een nieuw element vormde de inrichting van 70 onderwijsvoorrangsgebieden. Dit waren samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen in regio’s waar zich een cumulatie van achterstandsproblemen voordeed: een hoog werkloosheidspercentage, een laag opleidingsniveau, een hoog percentage allochtonen en geringe culturele participatie. De scholen en instellingen in die gebieden kregen extra faciliteiten voor samenwerking en voor activiteiten gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden.

### DE GEWICHTENREGELING

Het centrale onderdeel van het OVB was de *gewichtenregeling*. Omdat deze regeling nog steeds van kracht is, en omdat ze vooral de afgelopen jaren wijzigingen heeft ondergaan die gevolgen hebben voor allochtone leerlingen, gaan we er hier wat dieper op in.

De gewichtenregeling houdt in dat leerlingen uit achterstandsgroepen een ‘gewicht’ krijgen toegekend waardoor ze voor meer dan één leerling meetellen, en dus voor de school extra formatie opleveren. De hoogte van het gewicht is afhankelijk van de categorie waar ze bij horen. Bij de start van het OVB golden de volgende criteria:

- Het gewicht 1.25 werd toegekend aan Nederlandse leerlingen van wie ten minste één van de ouders een laag opleidings- *en* beroepsniveau had.<sup>1</sup>
- Het 1.9-gewicht was bestemd voor leerlingen van wie ten minste één van de ouders niet in Nederland was geboren én een laag beroeps- *of* opleidingsniveau had.<sup>2</sup>

Behalve de gewichten 1.25 en 1.9 waren er ook nog het 1.4-gewicht voor schipperskinderen en het 1.7-gewicht voor leerlingen wier ouders tot de reizende en trekkende bevolking behoorden (woonwagen- en zigeunerkinderen).

### Gewogen en ongewogen

Leerlingen die in aanmerking kwamen voor een van de vier gewichten, werden tot de doelgroep van het oVB gerekend. De leerlingen die niet onder een van deze categorieën vielen, telden voor de formatie gewoon voor één leerling mee. De gewichten van alle leerlingen werden opgeteld, en gedeeld door het totale aantal leerlingen op de school. (Oftewel: het 'gewogen' aantal leerlingen werd gedeeld door het 'ongewogen' aantal. 'Gewogen' betekent hier: rekening houdend met het gewicht, terwijl bij 'ongewogen' het gewicht niet meetelt. Bijvoorbeeld: een school met 50 x 1.0-leerlingen, 30 x 1.25-leerlingen en 20 x 1.9-leerlingen heeft  $50 + 30 + 20 = 100$  ongewogen leerlingen en  $50 + 37,5 + 38 = 125,5$  gewogen leerlingen.) Het getal dat zo ontstond was de 'schoolscore', en die vormde de basis voor de hoeveelheid extra formatie waar een school recht op had. Concreet betekende dit dat scholen met uitsluitend 1.9-leerlingen in principe recht hadden op bijna twee keer zoveel formatie als scholen zonder doelgroepleerlingen, en scholen met uitsluitend 1.25-leerlingen op een kwart meer formatie.

### Een drempel van 9%

Maar: als er doelgroepleerlingen op een school zaten, wilde dat niet zeggen dat een school daar ook altijd extra formatie voor kreeg. Om te voorkomen dat er meer middelen werden uitgegeven dan het ministerie beschikbaar had gesteld, werd op het gewogen aantal leerlingen namelijk een correctiefactor toegepast van 9% van het ongewogen aantal leerlingen (de zogenaamde 'drempel'). Dat betekende dat, uitgaande van een school met 100 leerlingen, de eerste 10 allochtone doelgroepleerlingen of de eerste 36 autochtone doelgroepleerlingen niet meetelden in de berekening ( $10 \times 0.9 = 9$  en  $36 \times 0.25 = 9$ ). Voor scholen met veel autochtone doelgroepleerlingen – doorgaans plattelandscholen – betekende dit dat ze voor een groot deel van hun achterstandsleerlingen (maximaal 36%) helemaal geen extra financiering kregen, terwijl dat voor scholen met veel allochtone leerlingen voor hooguit 10% van hun leerlingen gold.

### Criteria 1.25-gewicht aangescherpt

Het eerste jaar van het oVB (schooljaar 1986/87) was 38,8% van alle basisschoolleerlingen een (autochtone) 1.25-leerling en 8,9% een (allochtone) 1.9-leerling. Het aandeel 1.4- en 1.7-leerlingen was ongeveer 0,5%. Bijna de helft van alle leerlingen in het basisonderwijs kwam dus in aanmerking voor een extra gewicht. Dat was veel meer dan waarmee het ministerie rekening had gehouden. Tegelijkertijd liet de landelijke oVB-evaluatie zien dat er bij



een groot deel van de 'gewichtenleerlingen' helemaal geen sprake was van een taal- en/of rekenachterstand. Dat was vooral het geval bij autochtone leerlingen van wie één van de ouders laagopgeleid was en de andere ouder een opleiding had van MAVO/MBO of hoger. Het criterium voor het 1.25-gewicht dat minimaal één van de ouders een lagere opleiding moest hebben, werd daarom per december 1993 aangescherpt. Voortaan was de eis dat *beide* ouders ten hoogste een opleiding op LBO-niveau hadden afgerond om hun kind in aanmerking te laten komen voor wegingsfactor 1.25. Naar het beroepsniveau werd niet meer gekeken.

Na deze aanscherping daalde het percentage 1.25-leerlingen met ruim 20%. Voor de 1.9-leerlingen veranderde er niets. Als aan de voorwaarden met betrekking tot etnische herkomst was voldaan, kregen kinderen van allochtone ouders nog steeds het 1.9-gewicht wanneer één van de ouders een laag opleidingsniveau (maximaal LBO/VBO) of een laag beroepsniveau had.

Uit de landelijke evaluatie van het OVB bleek dat de prestaties van de 1.9-leerlingen in de periode 1988-1992 enigszins waren verbeterd. Met name de 1.9-leerlingen op scholen in onderwijsvoorrangsgebieden hadden hun achterstand iets ingelopen. Bij de 1.25-leerlingen was er daarentegen niets veranderd. Een andere constatering was dat de meeste scholen die via de gewichtenregeling extra formatie kregen, zich daar helemaal niet bewust van waren. Het gewichtengeld was namelijk niet geoormerkt. De extra formatie werd beschouwd als gewone basisformatie en werd niet gericht ingezet voor de leerlingen voor wie het bedoeld was (Mulder 1996). Dus ook veel niet-doelgroepleerlingen profiteerden van de gewichtenregeling.

## OETC EN OALT

Het onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) aan allochtone leerlingen werd in eerste instantie ingevoerd met het oog op hun terugkeer naar het herkomstland. De leerlingen konden onder schooltijd les in de Turkse of Arabische taal en cultuur krijgen om de band met het land van herkomst niet kwijt te raken en om het aarden in hun 'eigen' land gemakkelijker te maken. Toen rond 1980 duidelijk werd dat van terugkeer geen sprake zou zijn, werd OETC gehandhaafd – met als argument dat kennis van de eigen culturele achtergrond tot meer zelfvertrouwen zou leiden, en dat een goede ontwikkeling van de eigen taal een positieve invloed zou hebben op het onderwijs in het Nederlands. En dat zou weer de integratie in de Nederlandse samenleving ten goede komen.

Halverwege de jaren '90 ontstond echter discussie over het nut van OETC. Tegenstanders beargumenteerden dat OETC de achterstand bij allochtone leerlingen juist vergrootte, omdat het onder schooltijd werd gegeven en dus ten koste ging van het gewone (taal)onderwijs. Bovendien gold voor de grotendeels Berbers sprekende Marokkaanse kinderen dat de taal die binnen OETC werd onderwezen (het klassieke Arabisch) helemaal hun eigen taal niet was. Verder was men ervoor beducht dat het aparte onderwijs de segregatie juist zou bevorderen.

#### Taalondersteuning en cultuureducatie

In 1998 werd OETC vervangen door het Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT). In de OALT-wet werd de verantwoordelijkheid voor het OALT-beleid bij de gemeenten gelegd, omdat het aantal allochtone leerlingen en de herkomstlanden per gemeente sterk verschilden en er zo beter maatwerk mogelijk was.

De wet maakte onderscheid tussen OALT als ondersteuning voor het leren van de Nederlandse taal en OALT als een vorm van culturele educatie. Het eerste type was bedoeld om de Nederlandse taalbeheersing te verbeteren in de eerste vier leerjaren van het basisonderwijs, het tweede beoogde cultuureducatie in de hogere groepen. Een belangrijk verschil tussen OALT als taalondersteuning en OALT als cultuureducatie was dat het eerste wél en het tweede níet onder schooltijd gegeven mocht worden. OALT als cultuureducatie werd daarmee uit het formele achterstandenbeleid gehaald.

#### Doek valt voor OETC en OALT

In 1991 zette toenmalig vvd-leider Frits Bolkestein als een van de eerste politici de integratie van minderheden als probleem op de agenda. Hij benoemde als eerste culturele oorzaken voor de problemen van de multiculturele samenleving, en presenteerde concrete plannen om de aantallen asielzoekers terug te dringen. Een van zijn overwegingen was dat vele immigranten laagopgeleid waren en ook nog eens de Nederlandse taal niet beheersten – en dat zij als gevolg daarvan nauwelijks kans maakten op de Nederlandse arbeidsmarkt en in een achterstandspositie van blijvende afhankelijkheid verzeild zouden raken. Aanvankelijk werd er negatief op deze boodschap gereageerd, maar enige tijd later kreeg zijn analyse een vervolg. Zo schreef Paul Scheffer (PvdA) in 2000 zijn artikel 'Het multiculturele drama', waarin hij eveneens kritiek uitte op de multiculturele samenleving. In de politiek kregen de Leefbaren en Pim Fortuyn steeds meer steun. De aanslagen van 9/11 versnelden de verandering van het politieke klimaat. Van allochtonen werd onomwon-

den verwacht dat ze zich aanpasten aan de Nederlandse samenleving en de Nederlandse taal leerden spreken. Dat gold voor nieuwkomers, maar ook voor de migranten die hier al lang(er) woonden. Het onderwijs in de eigen taal en cultuur verdween geheel naar de achtergrond, en in 2004 werd de bestoelting van OALT stopgezet.

## NA 2000: HET ONDERWIJSACHTERSTANDENBELEID

In 1998 gaat het OVB over in *Onderwijsachterstandenbeleid* (OAB). De doelstelling van het beleid blijft ongewijzigd, maar in de aansturing verandert er veel. De verantwoordelijkheid verschuift steeds meer van de centrale overheid naar de gemeenten en de scholen zelf, met als kernbegrippen 'decentralisatie', 'deregulering' en 'autonomie'. De overheid stuurt op afstand aan door het opstellen van een Landelijk Beleidskader, met daarin de doelen voor een aantal jaren. De gemeenten worden samen met de schoolbesturen verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan op lokaal niveau.

In deze periode namen het aantal migrantengroepen en de diversiteit ervan sterk toe, vooral door de stijging van asielmigratie. Scholen met een hoge concentratie alloctonen kregen vanaf 2001 een extra financiële tegemoetkoming. Deze toeslag, ook wel 'zwartescholentoeslag'<sup>3</sup> genoemd, werd toegekend als minstens 70% van de populatie uit alloctone leerlingen met een gewicht van 1.9 bestond.

### Moet criterium 'etniciteit' vervallen?

In het basisonderwijs zaten rond de millenniumwisseling niet langer voornamelijk Turkse, Marokkaanse en Surinaamse leerlingen, maar ook steeds meer kinderen uit onder meer Joegoslavië, Afghanistan, Iran, Irak en Somalië. Een deel van de nieuwe migranten was relatief hoog opgeleid, en al snel bleek dat hun kinderen een beduidend minder grote achterstand hadden dan de kinderen van de laagopgeleide eerstegeneratiemigrantten. Dat voedde de discussie over de vraag of de onderwijsachterstand van alloctonen niet overwegend door sociaal-economische factoren werd bepaald, en of etniciteit daar nog wel iets substantieels aan 'toevoegde'.

Deze discussie was een van de redenen waarom het ministerie de gewichtenregeling opnieuw onderzocht wilde hebben. Was het mogelijk om etniciteit als criterium in de gewichtenregeling te laten vervallen en het *opleidingsniveau* tot centraal criterium te maken? Als het antwoord 'ja' zou zijn, zou daarmee tegelijkertijd een ander probleem worden opgelost: het werd

namelijk steeds lastiger om de etnische achtergrond van leerlingen vast te stellen. De meeste ouders van allochtone leerlingen waren inmiddels zelf in Nederland geboren, en na verloop van tijd zou dat ook voor de grootouders gelden. De definitie van etnische herkomst in de gewichtenregeling werd langzamerhand onbruikbaar. Reden voor het ministerie om advies te vragen aan de Onderwijsraad.

#### Herijking: naar twee gewichtenregelingen

Kan de gewichtenregeling gemoderniseerd worden door etniciteit als criterium uit de regeling te schrappen? In zijn advies nam de Onderwijsraad in 2001 als uitgangspunt dat als er bij hetzelfde opleidingsniveau van de ouders geen verschil zou zijn tussen de prestaties van autochtone en allochtone leerlingen, het gerechtvaardigd zou zijn om het criterium 'etniciteit' te laten vervallen. Maar uit onderzoek bleek dat dit niet het geval was. De prestaties van de allochtone leerlingen werden gemiddeld genomen wel steeds beter, maar vooral de taalprestaties van bepaalde groepen allochtonen waren bij gelijk opleidingsniveau van de ouders nog steeds beduidend lager dan die van autochtone leerlingen. De conclusie van de Onderwijsraad was dan ook dat etniciteit nog steeds een rol speelde en dat de gewichtenregeling daarmee rekening moest houden.

De Raad stelde voor om twee regelingen te onderscheiden: één *algemene* regeling die beoogt onderwijsachterstanden van zowel autochtone als allochtone leerlingen te bestrijden – met het opleidingsniveau van de ouders als enige criterium – en een tweede regeling die *specifiek* gericht is op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen. 'Differentieer in de algemene regeling het opleidingsniveau van de ouders naar twee niveaus', was het advies: maximaal basisonderwijs en maximaal LBO/VBO. Voor de specifieke regeling stelde de Raad twee criteria voor, namelijk het land van herkomst (niet-westerse landen, met uitzondering van Suriname, de Nederlandse Antillen/Aruba en de Molukken) in combinatie met een (zeer lage) score op een individuele taaltoets. Over de hoogte van de gewichten sprak de Raad zich niet uit.

#### Drempel weg voor extra hulp autochtonen?

De Onderwijsraad adviseerde ook om de drempel uit de gewichtenregeling te halen, zodat met name méér autochtone leerlingen extra hulp konden krijgen. Door de aanscherping van het 0.25 gewicht (de oude aanduidingen 1.9, 1.25 en 1.0 zijn later vervangen door 0.9, 0.25 en 0.0) en de drempel in de gewichtenregeling bleven namelijk steeds meer scholen – vooral in plat-

telandsgebieden – verstoken van extra geld voor achterstandsbestrijding. Dit was vooral zorgwekkend omdat het SCP tegelijkertijd constateerde dat de autochtone achterstandsleerlingen een vergeten groep dreigden te worden. Hun schoolprestaties gingen steeds verder achteruit, er was sprake van onderadvisering en ze gingen in steeds groteren getale naar zorgvoorzieningen (SCP 2003). Volgens de Onderwijsraad was daarom meer aandacht voor de autochtone doelgroep leerlingen vereist.

#### Nieuwe gewichten: 0.3, 1.2 en 2.4

Naar aanleiding van de adviezen werd een nieuwe wettelijke gewichtenregeling ontworpen. Het voorstel van de Raad om het opleidingsniveau van beide ouders – gedifferentieerd naar twee niveaus – als het centrale criterium te laten gelden, is in het wetsvoorstel overgenomen. Voor kinderen van (beide) ouders met een opleidingsniveau van maximaal LBO/VBO werd een gewicht van 0.3 voorgesteld, en een gewicht van 1.2 voor kinderen van wie ten minste één ouder maximaal basisonderwijs had gevolgd. Daarnaast kwamen leerlingen met een extra grote taalachterstand (gemeten via een objectieve taaltoets) voortaan in aanmerking voor een gewicht van 2.4, maar alleen als beide ouders maximaal basisonderwijs hadden gevolgd en alleen bij leerlingen in de groepen 1 tot en met 4.

In tegenstelling tot wat de Onderwijsraad geadviseerd had, kwamen dus niet alleen allochtone maar ook autochtone leerlingen in principe in aanmerking voor het hoge 2.4-gewicht. Hiermee verdween etniciteit alsnog formeel uit de gewichtenregeling. Maar de eis dat beide ouders maximaal basisonderwijs gevolgd mochten hebben, impliceerde dat het hoge gewicht in feite alleen bedoeld was voor allochtone leerlingen met een grote taalachterstand. Het aandeel autochtone ouders met zo'n laag opleidingsniveau is in Nederland immers te verwaarlozen. In de praktijk speelde etniciteit dus nog wel steeds een rol.

Het advies van de Raad om de drempel in de gewichtenregeling af te schaffen werd niet overgenomen. Met als argument: het hogere gewicht – 0.3 in plaats van 0.25 – zou er vanzelf al toe leiden dat meer scholen in plattelandsgebieden in aanmerking kwamen voor extra formatie. Wel werd de drempel gefaseerd verlaagd van 9 naar 6%.

#### Brede steun in de Tweede Kamer

Het wetsvoorstel leidde in de Tweede Kamer tot veel discussie. Daarbij ging het vooral over de vraag in hoeverre de nieuwe regeling tot versnippering van de middelen zou leiden, en over de bureaucratische rompslomp en de

kosten die het afnemen van de objectieve taaltoets met zich mee zou brengen. Ook werd bezorgdheid geuit dat scholen met veel allochtone leerlingen er misschien te veel op achteruit zouden gaan. Desondanks kreeg het wetsvoorstel uiteindelijk brede steun in de Kamer. Men was het vrijwel unaniem eens met het voornemen om meer geld voor de autochtone doelgroep beschikbaar te stellen. Het schrappen van etniciteit als criterium werd zonder veel ophef geaccepteerd. GroenLinks noemde etniciteit bijvoorbeeld een ‘achterhaald criterium’, maar vond wel dat de taal die thuis gesproken werd een extra criterium zou moeten zijn. Werd er geen Nederlands gesproken, dan zou een leerling in aanmerking moeten komen voor een extra gewicht. Maar dit voorstel haalde het niet.

In het onderwijsveld roerden vooral de ‘zwarte’ scholen in de Randstad zich. Zij vreesden dat ze op basis van alleen het opleidingsniveau een (fors) deel van het achterstandsbudget zouden moeten inleveren. De plattelandscholen waren uiteraard tevreden over het vooruitzicht dat er meer geld hun kant op zou komen.

Het hoge 2.4-gewicht is er uiteindelijk nooit gekomen, omdat het niet mogelijk bleek een objectieve en eenduidige taaltoets te vinden voor kinderen jonger dan 6 jaar. Daarmee was het plan om iets extra’s voor (met name allochtone) leerlingen met een grote taalachterstand te doen van de baan. De wijziging in de gewichtenregeling heeft dus per saldo geleid tot twee nieuwe doelgroepen: 0.3- en 1.2-leerlingen. Voor het budget dat voor het 2.4-gewicht was gereserveerd moest een andere bestemming gevonden worden. Het is uiteindelijk gebruikt voor de financiering van de ‘impulsgebieden’ (zie verderop).

#### Herijking: gevolgen voor verdeling

De nieuwe gewichtenregeling is met ingang van het schooljaar 2006-2007 stapsgewijs ingevoerd. Sinds 2010/11 worden alle basisschoolleerlingen volgens de nieuwe criteria geteld. Vooral bij de allochtone leerlingen heeft deze wijziging tot een grote verschuiving geleid. Veel allochtone leerlingen kregen een lager gewicht dan ze eerder hadden (0.3 in plaats van 0.9), en door het schrappen van etniciteit als criterium kregen veel voormalige 0.9-leerlingen helemaal geen extra gewicht meer toegekend omdat (een van) de ouders daarvoor te hoog was c.q. waren opgeleid. In totaal behoorde ruim een kwart van alle voormalige 0.9-leerlingen met de nieuwe gewichtenregeling formeel niet meer tot de doelgroep van het achterstandenbeleid. Daar staat tegenover dat ruim de helft een hoger gewicht kreeg (1.2 in plaats van 0.9). In tabel 1 wordt de verschuiving bij de voormalige 0.9-leerlingen zichtbaar.

**Tabel 1** Verdeling van oorspronkelijke gewichtenleerlingen in de nieuwe regeling

	geen gewicht meer	nu 0,3	nu 1,2
'Oude' 0,9 leerlingen:			
Turkije	24.4%	11.8%	63.8%
Marokko	23.4%	10.3%	66.3%
Suriname/Antillen	27.7%	48.9%	23.3%
Overig niet-westers	19.6%	16.4%	64.0%
Gemengd	50.7%	20.2%	29.1%
Totaal	27.3%	16.8%	55.8%

Bron: Roeleveld e.a. (2011)

### Commotie in de grote steden

Hoewel de nieuwe gewichtenregeling geleidelijk werd ingevoerd, was van begin af aan duidelijk dat zij tot herverdelingseffecten zou leiden. Zoals ook bedoeld zouden scholen met veel autochtone doelgroepoerlingen – met name in plattelandsgebieden – door het hogere gewicht en de lagere drempel erop vooruitgaan, ten koste van de vooral in de grote steden gevestigde scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen. De herijking van de leerlinggewichten leidde dan ook tot veel commotie, vooral bij scholen met veel voormalige 0,9-leerlingen in de grote steden. Zij voorzagen een sterke daling van het aantal gewichtenleerlingen (en dus van het budget) als gevolg van de afschaffing van etniciteit als criterium. Daar kwam nog bij dat tegelijkertijd werd aangekondigd dat de 'zwartescholentoeslag' geleidelijk afgebouwd zou worden en vanaf 1 augustus 2010 niet meer zou bestaan.

De commotie in de grote steden bleek niet onterecht. Toen de invoering van de nieuwe gewichtenregeling in 2009 was voltooid, bleek dat de herijking voor bijna 90% van de scholen nauwelijks of geen gevolgen had gehad, maar dat de scholen in de grote steden gemiddeld voor 20% minder leerlingen een gewicht kregen dan bij de oude regeling in 2005. De scholen die het meest hebben moeten inleveren, waren de islamitische en hindoeïstische scholen. Hadden de islamitische scholen in 2005 nog 91% leerlingen met een gewicht, in 2009 was dat gedaald naar 55%. En de (vijf) hindoeïstische scholen werden geconfronteerd met een daling van 74% naar 29%.<sup>4</sup>

### Meevaller door compensatie

Toch vielen voor de meeste scholen die erop achteruitgingen de gevolgen uiteindelijk mee. De eerste jaren zijn ze door het ministerie vrijwel volledig gecompenseerd. Toen de compensatieregeling in 2010/11 was afgebouwd,

werd de ‘Regeling impulsgebieden’ ingevoerd. Deze houdt in dat extra geld wordt toegekend aan scholen in postcodegebieden waar het gemiddelde opleidingsniveau van de inwoners laag is en de werkloosheid hoog. De impulsgebieden zijn vastgesteld op basis van de zogenoemde Armoedemonitor van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De basisscholen in de impulsgebieden krijgen een extra bedrag voor alle leerlingen met een gewicht. Naar de hoogte van het gewicht wordt niet gekeken, en voor dit extra bedrag – in het schooljaar 2009/10 ging het om circa 1.300 euro per leerling – geldt ook geen drempel. De school hoeft dus niet een bepaald percentage doelgroep leerlingen te hebben om in aanmerking te komen.

Deze impulsregeling is grotendeels bekostigd uit het budget dat oorspronkelijk bestemd was voor het (nooit ingevoerde) 2.4-gewicht voor leerlingen met een grote taalachterstand. De meeste van de scholen die er door de wijziging van de gewichtenregeling op achteruitgingen, liggen in zo’n impulsgebied, zodat het door die wijziging bespaarde geld via de impulsregeling grotendeels weer bij ze terugkwam. Alleen de scholen die door de herijking veel geld misliepen én de pech hadden niet in het juiste postcodegebied te liggen, hebben flink moeten inleveren. Het gaat niet om een heel groot aantal (circa 175), maar voor de scholen die het betreft was het uiteraard een fors probleem.

#### Kerdoel niet gerealiseerd

De negatieve effecten zijn dus in het geheel genomen beperkt gebleven, maar daar staat tegenover dat het belangrijkste doel van de wijziging – namelijk: dat er meer geld naar autochtone achterstandsleerlingen zou gaan – niet gerealiseerd is. De verwachting dat scholen met autochtone achterstandsleerlingen erop vooruit zouden gaan, is niet uitgekomen. Slechts 1% van de plattelandsscholen is substantieel beter geworden van de herziening. Dat dit percentage zo laag is, komt doordat (ook) op het platteland het opleidingsniveau van de ouders is gestegen en er dus steeds minder kinderen in aanmerking komen voor een gewicht. Het aandeel gewichtenleerlingen in de plattelandsgebieden is sinds 2005 met circa 7% afgenomen, waarmee de maatregelen om de scholen daar extra te faciliteren deels weer teniet zijn gedaan. Het lagere aandeel gewichtenleerlingen heeft bijvoorbeeld ook effect op de impulsbedragen die aan het platteland worden toegekend. Dat bedrag wordt immers vastgesteld op basis van het aantal achterstandsleerlingen op een school.



## OVERIG BELEID: VVE EN SCHAKELKLASSEN

Naast het extra geld dat scholen krijgen om onderwijsachterstanden te bestrijden, zijn er de afgelopen jaren nog andere beleidsmaatregelen ingesteld om de schoolprestaties en -loopbanen van achterstandskinderen te verbeteren. De belangrijkste zijn voor- en voerschoolse educatie (vve) en de schakelklassen. Beide zijn zowel op autochtone als allochtone achterstandsleerlingen gericht.

vve heeft een centrale plaats in het beleid gekregen, doordat het besef groeide dat het beter is om achterstanden te voorkomen dan ze later moeten proberen te bestrijden. In het kader van vve zijn allerlei programma's ontwikkeld die de ontwikkeling van kinderen van 2 tot 6 jaar moeten stimuleren en een compensatie willen bieden voor deficiënties in het thuismilieu. De voerschoolse programma's worden uitgevoerd in peuterspeelzalen, voerscholen en (in minder mate) kinderdagverblijven; de voerschoolse programma's richten zich op groep 1 t/m 3 in het basisonderwijs. Van zowel de autochtone als de allochtone leerlingen die nu in de onderbouw van het basisonderwijs zitten, is tussen de 80 en 90% naar een voerschoolse voorziening geweest.

### In schakeljaar meer leerwinst

In een schakelklas, bedoeld voor autochtone en allochtone kinderen met een grote achterstand in de Nederlandse taal, krijgen leerlingen een jaar lang intensief taalonderwijs. Dat gebeurt óf in een aparte klas tijdens de reguliere schooltijden (voltijds of deeltijds) óf tijdens extra lessen na schooltijd (verlengde schooldag). De schakelklas kan parallel aan groep 1 t/m 8 worden opgezet, maar ook als extra jaar tussen de reguliere groepen (bijvoorbeeld tussen groep 3 en 4), als instroomgroep voorafgaand aan groep 1 of als een 'kopklas' na groep 8. Het onderwijs in de schakelklas is erop gericht de taalachterstand zodanig te verminderen dat de leerling na het schakeljaar het onderwijs in de reguliere klas kan vervolgen of, in het geval van de kopklas, kan doorstromen naar een hogere vorm van voortgezet onderwijs. Hoewel de schakelklassen zowel voor autochtone als voor allochtone leerlingen bedoeld zijn, blijken er in de praktijk vrijwel uitsluitend allochtone leerlingen in terecht te komen.

In tegenstelling tot vve, waarvan tot nu toe in Nederland geen eenduidig effect is vastgesteld, zijn er met de schakelklassen al wel successen geboekt. De landelijke evaluatie schakelklassen laat in het algemeen een positief beeld zien: de schakelklaskinderen hadden in het schakeljaar wat taal

betreft méér leerwinst geboekt dan vergelijkbare kinderen die *niet* in een schakelklas hadden gezeten – zonder dat dit ten koste van de rekenprestaties was gegaan. Ook de kopklas heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd: de deelnemende leerlingen haalden na het schakeljaar hogere scores op de Cito Eindtoets en kregen hogere adviezen voor voortgezet onderwijs. Uit de vervolgonderzoeken blijkt dat de kinderen de jaren daarna daar nog steeds van profiteren.

### ZIJN DE ACHTERSTANDEN KLEINER GEWORDEN?

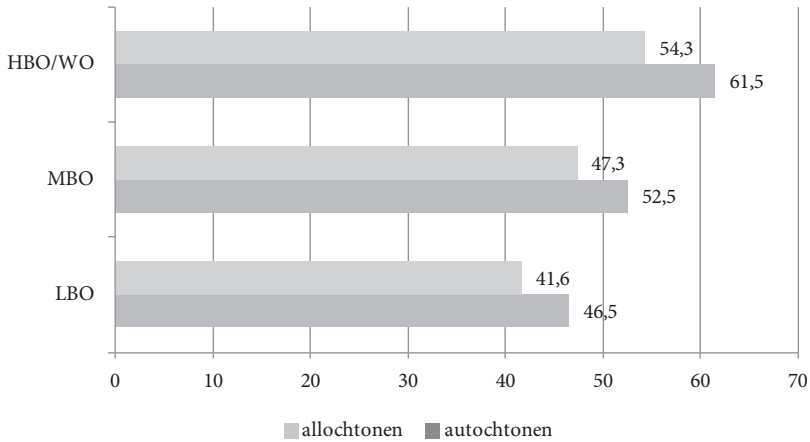
Sinds 1988 worden in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs cohortonderzoeken uitgevoerd, die duidelijk maken of onder invloed van het Onderwijsachterstandenbeleid de cognitieve prestaties en het niveau van het gevolgde onderwijs onder de doelgroepen stijgen. Over dit onderwerp zijn periodiek rapporten verschenen, waarvan de meest recente in 2011.

De vraag is nu natuurlijk wat al die jaren achterstandenbeleid heeft opgeleverd. Is de achterstand van de doelgroepleerlingen inmiddels kleiner geworden? Wat de allochtone doelgroepleerlingen betreft kan deze vraag zonder meer bevestigend beantwoord worden. Driessen (i.v.) laat op basis van de cohortonderzoeken Prima en COOL<sup>5-18</sup> zien dat bij de allochtone doelgroepleerlingen in de periode 1995-2011 de achterstanden flink gereduceerd zijn. Dat is vastgesteld door de gemiddelde prestaties van de autochtone en allochtone doelgroepleerlingen door de jaren heen te vergelijken met die van de niet-doelgroepleerlingen. Hierbij zijn de doelgroepen steeds gedefinieerd volgens de oude criteria, van vóór de herijking. Uit de vergelijkingen blijkt dat de allochtone doelgroepleerlingen tussen 1995 en 2011 hun taalachterstand met 40% verkleinden, en hun rekenachterstand met 19%. Voor de autochtone doelgroepleerlingen zijn die percentages respectievelijk 11 en 4. Vergeleken met de autochtone doelgroepleerlingen is de relatieve inhaalslag die de allochtonen in deze periode hebben gemaakt dus fors te noemen.

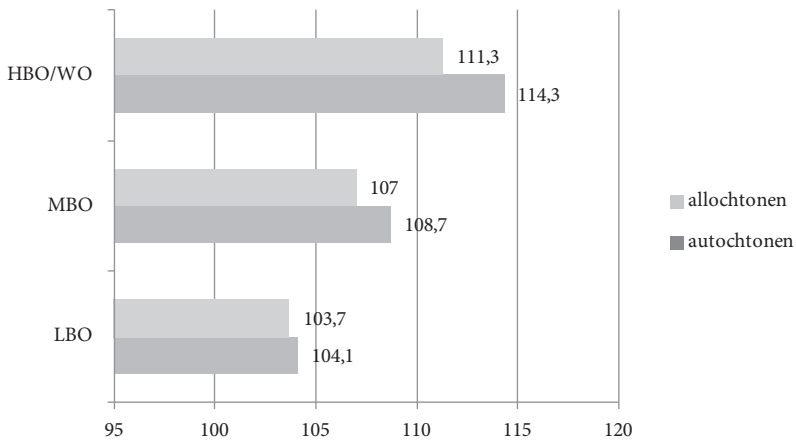
#### Reden voor hoger gewicht

In hoeverre deze positieve ontwikkeling aan het achterstandenbeleid is toe te schrijven, is moeilijk te bepalen. Doordat de allochtone leerlingen van de laatste 15 à 20 jaar vaak al langer in Nederland wonen dan hun ‘voorgangers’, zijn ze ook meer ingeburgerd en vernederlandst. De ontwikkeling zal dus deels een tijdseffect zijn; ook zonder beleid zouden ze erop vooruit zijn gegaan.

**Figuur 1a** Gemiddelde scores op de Cito-toets Begrijpend lezen, groep 8



**Figuur 1b** Gemiddelde scores op de Cito-toets Rekenen/wiskunde, groep 8



Bron: Driessen, Mulder & Roeleveld (2012)

Maar ondanks de inhaalslag zijn de prestaties van de allochtone leerlingen nog steeds lager dan die van autochtone leerlingen, ook als rekening wordt gehouden met het opleidingsniveau van de ouders. Dat wordt geïllustreerd in figuur 1, waarin de scores op de toetsen Begrijpend lezen (1a) en Rekenen/wiskunde (1b) groep 8 staan, uitgesplitst naar opleidingsniveau en etniciteit. In de bijlage op p. 112 staan ook scores op andere toetsen, waaronder de Cito-Eindtoets. De gegevens zijn afkomstig uit het onderzoek COOL<sup>5-18</sup>.

Vooral bij taal is er nog steeds een effect van etniciteit te zien. Ook bij rekenen is er zo'n effect, maar daar doet het zich minder voor dan bij taal. Uitgaande van de taalprestaties is er dus nog steeds reden om de allochtonen een hoger gewicht toe te kennen, of op een andere manier extra te faciliteren.

### TEN SLOTTE...

Allochtonen leerlingen hebben binnen het achterstandenbeleid geruime tijd een speciale positie ingenomen: ze kregen een hoger gewicht dan autochtone doelgroepeleringen, konden onderwijs in de eigen taal en cultuur (OETC) volgen, en scholen met veel allochtone leerlingen kwamen in aanmerking voor extra toeslagen. Maar de extra middelen voor allochtone leerlingen zijn sinds de millenniumwisseling steeds verder afgebouwd. Het OETC is afgeschaft, de Toeslag schoolspecifieke knelpunten ('zwartescholentoeslag') is verdwenen, en etniciteit speelt uiteindelijk niet langer een rol in de gewichtenregeling. De koerswijziging zette in toen duidelijk werd dat het overgrote deel van de migranten niet zou terugkeren naar het land van herkomst, maar permanent in Nederland zou blijven. Na het integratiedebat – op gang gebracht door Frits Bolkestein, de kritiek van Paul Scheffer op de multiculturele samenleving en de opkomst van Pim Fortuyn – en zeker na de aanslagen van 9/11, kwam Nederland in een politiek klimaat terecht waarin van allochtonen werd verwacht dat ze zich aanpasten en waarin achterstelling van de 'eigen' groep (autochtone Nederlanders) minder geaccepteerd werd.

#### Etniciteit of opleidingsniveau?

Het schrappen van etniciteit uit de gewichtenregeling is het sluitstuk van deze koerswijziging geweest, en het was tegelijkertijd ook de meest ingrijpende maatregel. Maar deze beslissing had niet alleen met de tijdgeest te maken. Er werd al jarenlang door onderzoekers gediscussieerd over de vraag of de achterstand van allochtonen niet 'gewoon' door sociaal-economische factoren werd bepaald. De prestaties van allochtonen waren lager dan die van autochtonen, maar in diverse onderzoeken werd geconcludeerd dat de verschillen tussen beide groepen (vrijwel) geheel verdwenen als voor het opleidingsniveau werd gecontroleerd. Dat kinderen van hoger opgeleide nieuwe migrantengroepen een beduidend kleinere achterstand bleken te hebben dan kinderen van de laagopgeleide eerstegeneratiemigrantengroepen, versterkte het beeld dat opleidingsniveau de cruciale factor was en dat etniciteit er eigenlijk niet zo veel toe deed. Dat was voor het ministerie aanleiding om te laten

onderzoeken of in de gewichtenregeling opleidingsniveau inderdaad niet het enige criterium zou kunnen zijn. Zou dat zo zijn, dan was men meteen verlost van het probleem dat het vanaf de derde generatie migranten steeds ingewikkelder zou worden om de etnische herkomst te bepalen.

De Onderwijsraad concludeerde echter dat etniciteit nog steeds een rol speelde in onderwijsachterstanden. Dat was in 2001, en in de vorige paragraaf hebben we laten zien dat dit in 2011 nog steeds het geval was. Op empirische gronden zou een hoger gewicht voor (bepaalde groepen) allochtonen dus nog steeds gerechtvaardigd zijn. Maar, zoals gezegd: het praktische probleem om etnische herkomst vast te stellen als ouders – of zelfs grootouders – in Nederland zijn geboren, wordt alleen maar groter naarmate migranten hier langer wonen.

#### Middelen op één hoop

Daar komt bij dat de nieuwe gewichtenregeling voor scholen budgettair gezien weinig gevolgen heeft gehad dankzij de tijdelijke compensatieregeling en de huidige impulsregeling. De overgrote meerderheid van de scholen kon op de oude voet verder en heeft het onderwijsaanbod niet hoeven aan te passen. Ook de allochtone leerlingen zullen er in de praktijk dus weinig nadeel van hebben ondervonden. De zwaarste lasten zijn terechtgekomen bij de 175 scholen die wel doelgroepoerlingen hebben maar niet in een impulsgebied liggen. Als op die scholen leerlingen zitten die gezien hun taalachterstand wel extra aandacht nodig hebben, dan zijn die leerlingen vrijwel zeker de dupe geworden van de nieuwe regeling.

Voor de overige doelgroepoerlingen, zowel de autochtone als de allochtone, zullen andere (beleids)maatregelen meer impact hebben dan de herijking van de gewichtenregeling. Dat geldt bijvoorbeeld voor bepaalde bezuinigingen of stijgende uitgaven waarmee scholen geconfronteerd worden. Besturen en directies denken in totaalbudgetten en zijn nog steeds geneigd om achterstandsmiddelen en overige middelen op één hoop te gooien. Daarin is sinds het oVB weinig veranderd (Claassen e.a. 2011). Het niet oormerken van het achterstandsbudget heeft tot gevolg dat dit geld in het totale budget opgaat en weinig specifiek wordt ingezet. Zo nodig wordt het daardoor (ook) gebruikt ter compensatie van bezuinigingen op andere terreinen. En als dat gebeurt, gaat het wel ten koste van het onderwijs aan achterstandsleerlingen.

### Concurrentie van zorgleerlingen én excellente leerlingen

Wat voor achterstandsleerlingen ook nadelig kan uitpakken, is dat zij in het kader van Passend Onderwijs de komende jaren ‘concurrentie’ krijgen van een groter aantal zorgleerlingen in de klas. Leerkrachten zullen de individuele problemen van zorgleerlingen wellicht beter begrijpen en als urgenter ervaren dan de groepsgebonden problematiek van achterstandsleerlingen. Voor de meeste leerkrachten geldt nu al dat een laag opleidingsniveau van de ouders op zich geen reden is om extra aandacht aan een leerling te besteden. De feitelijke prestaties van een kind zijn bepalend voor hun handelen, niet het feit of ouders LBO of MBO hebben gevolgd.

Verder wil de overheid met het actieplan ‘Basis voor presteren’ bereiken dat de prestaties van *alle* leerlingen erop vooruitgaan. Ook de excellente leerlingen, bijvoorbeeld, moeten onderwijs op maat krijgen en meer stimulanzen. De aandacht van de leerkracht zal dus over meer verschillende groepen verdeeld moeten worden. Een paradox in de doelstelling om het prestatieniveau van alle leerlingen te verhogen is overigens dat de achterstand van de doelgroepleerlingen waarschijnlijk groter gaat worden. Bij achterstandsvermindering gaat het immers altijd om de relatieve positie. Als de niet-doelgroepleerlingen beter gaan presteren, moeten de doelgroepleerlingen een dubbele inhaalslag maken om op hetzelfde niveau te komen.

Na de bijstelling van de gewichtenregeling is er uitgebreid onderzoek gedaan naar de gevolgen ervan voor de scholen en leerlingen. Het verdient aanbeveling om ook de gevolgen van deze nieuwe ontwikkelingen – méér zorgleerlingen in de klas en stimulanzen voor *alle* leerlingen – voor de onderwijspositie van zowel autochtone als allochtone achterstandsleerlingen in kaart te brengen en te blijven monitoren.

### NOTEN

- 1 Nauwkeuriger gezegd ging het om leerlingen die voldeden aan twee van de drie hieronder genoemde voorwaarden:
  1. de vader of verzorger heeft een schoolopleiding genoten *tot of tot en met* het niveau eindexamen LBO;
  2. de moeder of verzorgster heeft een schoolopleiding genoten *tot* het niveau eindexamen LBO;
  3. de meest verdienende ouder of verzorger oefent een beroep uit in loondienst, waarin hij lichamelijke of handarbeid verricht, of geniet geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid.
 Een leerling uit een eenoudergezin hoefde slechts aan één van de drie voorwaarden te voldoen.

- 2 De formele omschrijving van deze allochtone doelgroep van het oVB was tamelijk gecompliceerd en luidde:  
 Leerlingen die voldoen aan één van de voorwaarden, bedoeld onder A, en die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep; of leerlingen die voldoen aan één van de voorwaarden bedoeld onder A, en van wie één van de ouders voldoet aan één van de volgende voorwaarden:
  1. afkomstig uit één van de landen genoemd in artikel 1, onder b, van het Besluit leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond;
  2. afkomstig uit Suriname of de Nederlandse Antillen;
  3. door Onze Minister van Justitie als vluchteling toegelaten op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet;
  4. afkomstig uit een ander niet-Engelstalig land buiten Europa, echter met uitzondering van Indonesië.
- 3 Deze toeslag heet formeel ‘toeslag schoolspecifieke knelpunten’. Het budget is later in de impulsmiddelen opgenomen, en maakt dus nog steeds onderdeel uit van het achterstandenbudget. Niet alle scholen die voor de toeslag in aanmerking kwamen, krijgen echter impulsmiddelen. Voor deze scholen betekende de afschaffing van de toeslag een vermindering van het budget.
- 4 De daling van het aantal gewichtenleerlingen kan overigens niet helemaal worden toegeschreven aan de wijziging van de gewichtenregeling. Een deel wordt veroorzaakt door het feit dat het opleidingsniveau van de ouders (ook allochtone) de afgelopen jaren is gestegen, met als gevolg dat er ook zonder nieuwe gewichtenregeling minder kinderen in aanmerking komen voor een gewicht.

## LITERATUUR

- Claassen, A. & L. Mulder (2011), *Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G. (2005), “From cure to curse: the rise and fall of bilingual education programs in The Netherlands”. In *Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration* ed. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 77-107.
- Driessen, G. & H. Dekkers (2008), “Dutch policies on socio-economic and ethnic inequality in education”. In *International Social Science Journal*, 59 (193/194), 449-464.
- Driessen, G., Mulder, L. & J. Roeleveld (2012), *Cohortonderzoek COOL<sup>5-18</sup>. Technisch rapport basisonderwijs, tweede meting 2010/11*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G. (i.v.), *De doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid: ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Ledoux, G. & A. Veen (2009), *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid. Periode 2002-2008*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Mulder, L. (1996), *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L. & D. Uerz (2002). *In een vreemd land op school. De onderwijspositie van asielzoekers in het basisonderwijs in schooljaar 2000/2001*. Nijmegen: ITS.

- Mulder, L., Veen, I. van der, Derriks, M. & D. Elshof (2012), *De schakelklasleerlingen verder gevolgd. Het tweede vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/07 of 2007/08 in een schakelklas hebben gezeten*. Nijmegen: ITS.
- Onderwijsraad (2001), *Wat het zwaarst weegt...* Den Haag: Onderwijsraad.
- Roeleveld, R., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J. & J. Meijer (2011), *Doelgroepen in het basisonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Schooten, E. van, Smeets, E., & G. Driessen (2007), *Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Vogels, R. & R. Bronneman-Helmers (2003), *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: SCP.
- WRR (1979), *Etnische minderheden*. Den Haag: SDU.



**BIJLAGE**

Toetsscores taal, lezen en rekenen groep 8 en de score op de Cito-Eindtoets, naar sociaal-etnische achtergrond (landelijk representatieve steekproef van COOL<sup>5-18</sup>, schooljaar 2010/11)

	gem.	Sd	n
<b>Leeswoordenschat</b>			
LBO allochtonen	105.2	11.3	238
LBO autochtonen	110.7	10.3	331
MBO allochtonen	109.5	11.2	201
MBO autochtonen	114.4	12.6	1147
HBO/wo allochtonen	114.0	13.6	90
HBO/wo autochtonen	120.0	12.4	951
<b>Drie Minuten Toets 2009</b>			
LBO allochtonen	98.2	13.7	459
LBO autochtonen	95.1	14.4	918
MBO allochtonen	100.2	14.3	350
MBO autochtonen	97.3	13.4	3172
HBO/wo allochtonen	98.6	14.5	202
HBO/wo autochtonen	99.9	12.9	2782
<b>Begrijpend lezen LOVS</b>			
LBO allochtonen	41.6	16.8	256
LBO autochtonen	46.5	17.4	537
MBO allochtonen	47.3	18.3	199
MBO autochtonen	52.5	17.7	1766
HBO/wo allochtonen	54.3	19.3	99
HBO/wo autochtonen	61.5	19.1	1498
<b>Rekenen/Wiskunde LOVS</b>			
LBO allochtonen	103.7	12.0	355
LBO autochtonen	104.1	13.2	740
MBO allochtonen	107.0	12.8	273
MBO autochtonen	108.7	12.8	2483
HBO/wo allochtonen	111.3	13.8	156
HBO/wo autochtonen	114.3	11.9	2140

	gem.	Sd	n
<b>Score Cito-Eindtoets</b>			
LBO allochtonen	528.8	9.2	351
LBO autochtonen	530.7	9.4	623
MBO allochtonen	531.9	10.2	241
MBO autochtonen	534.2	8.8	1968
HBO/wo allochtonen	536.7	8.7	140
HBO/wo autochtonen	539.4	7.7	1721

Bron: Driesen, Mulder & Roeleveld (2012)



# ARBEIDSMARKT: EVENREDIGHEID, DIVERSITEIT EN GELIJKE BEHANDELING

Een analytisch kader, een terugblik en een vooruitblik

*Stijn Verbeek*

## INLEIDING

Nederlandse overheden zijn iets nieuws aan het doen.<sup>1</sup> Zoals Ham en Van der Meer constateren in hun recente studie *De etnische bril. Categorisering in het integratiebeleid* kiezen overheden steeds meer voor regulier in plaats van specifiek etnisch beleid (2012: 45). Op lokaal niveau blijkt dat bijvoorbeeld uit het afschaffen van het doelgroepenbeleid door de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam. Ook diverse andere steden zeggen tegenwoordig de voorkeur te geven aan zogeheten ‘generiek beleid’ (ibid.; Verbeek *et al.* 2012). “Het beleid moet er voor iedereen zijn” (Ham & Van der Meer 2012: 29) en niet integratie maar *participatie* van alle burgers is het devies. Op nationaal niveau werd het nieuwe uitgangspunt van het integratiebeleid in 2011 als volgt geformuleerd:

Via regulier beleid op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en wonen moet elke burger in staat zijn om naar vermogen een zelfstandig bestaan op te bouwen; zo nodig ondersteund door familie of naaste omgeving. Beleid moet werken voor alle groepen in de samenleving. Waar dat niet het geval is, wordt bijgestuurd op het algemene beleid en wordt niet langer gegrepen naar specifieke instrumenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011: 7).

### Initiatieven uit vervlogen verleden

Na het vertrek van minister Donner, de val van het kabinet en de komst van Rutte II is het natuurlijk onduidelijk of de houdbaarheidsdatum van deze integratienota niet alweer verstreken is. Feit blijft echter dat de trend al eerder is ingezet: de nationale overheid heeft op het terrein van de arbeidsmarkt, het onderwerp van dit artikel, de afgelopen jaren specifiek op minderheids-

groepen gerichte interventies afgebouwd (Gijsberts *et al.* 2012: 26). De Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (Wet BEAA 1994-1997), de Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (Wet SAMEN 1998-2003), het MKB-convenant (2000-2002) en het Raamconvenant Grote Ondernemingen (2000-2004) (zie Van den Berge *et al.* 2004), om enkele in het oog springende voorbeelden te noemen: het lijken stuk voor stuk initiatieven uit een lang vervlogen verleden.

Maar hoe nieuw is de keuze voor generiek beleid werkelijk? Is het op het terrein van de arbeidsmarkt terecht om te spreken van een “vlucht naar voren” (Ham & Van der Meer 2012: 45) of van een “nieuwe consensus” (Verhagen 2012)? En zou het beter werken gezien de huidige “staat van integratie” (Entzinger 2012)? Aan de ene kant is het natuurlijk opvallend dat sommige sleutelfiguren zelf nu heel anders tegen het onderwerp aan lijken te kijken. Zo vond Mark Rutte in 2004 als staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de kennis bij grote bedrijven over “multicultureel personeelsbeleid” nog “bijzonder en zeker de moeite waard om die met anderen te delen” (Ministerie van szw 2004: 3). Het regeerakkoord uit 2010 dat onder zijn leiding tot stand kwam, sloeg echter een heel andere toon aan: “Het kabinet beëindigt het diversiteits/voorkeursbeleid op basis van geslacht en etnische herkomst. Selectie moet plaatsvinden op basis van kwaliteit” (VVD-CDA 2010: 26).

Aan de andere kant ging zelfs de Minderhedennota van 1983, vaak gezien als ijkpunt voor het doelgroepenbeleid van de jaren '80, uit van een soort ‘generiek’ beleid. Zoals Sloot (1986: 143) reeds onderstreepte, legde dit beleidsdocument het accent op “bijzondere aandacht voor minderheden in het algemene beleid” (Minderhedennota 1983: 18, geciteerd in Sloot 1986: 143). Ook is het zo dat het begrip *evenredigheid* nog steeds ten grondslag ligt aan het integratiebeleid, “zij het misschien minder expliciet dan vroeger” (Dagevos 2012: 30).<sup>2</sup>

### Vraag versus aanbod?

Dit artikel probeert een bijdrage te leveren aan de discussie over de overgang naar generiek beleid – en wel door de Nederlandse ontwikkelingen rond het streven naar evenredige arbeidsdeelname voor etnische minderheden te bekijken vanuit een normatief-theoretisch en een historisch perspectief. De focus ligt daarbij op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, omdat de Nederlandse politiek aan publieke en private werkgevers altijd een belangrijke verantwoordelijkheid heeft toebedeeld. Daarnaast is vraagzijdebeleid doorgaans controversiëler dan aanbodzijdebeleid: zelfs de grootste tegenstanders

van 'positieve actie' hebben vaak geen bezwaar tegen aanbodzijdebeleid dat minderheden helpt om beter te concurreren op de arbeidsmarkt, omdat het *level playing field* daarmee volgens hen intact blijft.

In werkelijkheid is de scheidslijn tussen vraagzijdebeleid en aanbodzijdebeleid niet altijd even scherp. De Mozaïekbeurs van NWO, voorbehouden aan promovendi van bepaalde etnische afkomst, is bijvoorbeeld te zien als een voorbereiding op een wetenschappelijke carrière (een opleiding) of als onderdeel van zo'n carrière (een baan). Ook het MKB-convenant, dat door sommigen wordt beschouwd als "hét succesnummer in het beleid om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren" (Dagevos & Turkenburg 2003: 281) bracht vraag en aanbod juist dicht bij elkaar door zowel werkgevers als (potentiële) werknemers te benaderen.

In de volgende paragrafen ga ik in op de normatief-theoretische achtergrond van het evenredigheidsstreven. Ook is er aandacht voor twee centrale beleidsniveaus en hun onderlinge interactie in de afgelopen decennia: de nationale politiek en de arbeidsorganisaties. Dit mondt uit in enkele concluderende opmerkingen over effectiviteit.

### DRIE FUNDAMENTELE VISIES OP *EMPLOYMENT EQUITY*

Het Nederlandse evenredigheidsbeleid voor etnische minderheden kan nauwelijks worden geanalyseerd zonder de geschiedenis van *affirmative action* in de Verenigde Staten daarbij in ogenschouw te nemen. Kort samengevat: na de toekenning van formele gelijke rechten aan alle individuele burgers in de jaren '60 (de *Civil Rights Act* van 1964) en de jaren '70 werd in de beleidsuitvoering en de jurisprudentie steeds meer nadruk gelegd op substantiële gelijkheid, dat wil zeggen: gelijke resultaten voor groepen (Skrentny 1996). Hierop kwam echter veel kritiek, in een context waarin het marktdenken steeds dominanter werd (Groeneveld & Van de Walle 2010), en de ontwikkeling van het nieuwe *managing diversity*-paradigma in de jaren '90 is te zien als een poging om deze kritiek te overstijgen. In het huidige tijdsgewricht is 'diversiteitsmanagement' immers minder controversieel door de individualistische insteek en de nadruk op het eigenbelang van de organisatie. Eén van de meest kenmerkende elementen van het nieuwe paradigma is misschien wel dat het afstand neemt van het 'traditionele' doelgroepenbeleid (zie tabel 1 op p. 120).

Maar wat hebben non-discriminatie, *affirmative action* en diversiteitsmanagement eigenlijk met elkaar gemeen? In de literatuur is het steeds gebrui-

kelijker geworden om in dit verband te spreken over verschillende visies op *employment equity* – wat in het Nederlands zou kunnen worden vertaald als ‘rechtvaardige arbeidsdeelname’ (Abella 1984; Jain *et al.* 2003; Skrentny 1996; Thomas 2002; Thomas & Jain 2004). ‘Equity’ is een normatief-theoretisch concept dat in algemene zin verwijst naar rechtvaardigheid “in een concrete situatie” (Skrentny 1996: 6; zie Stone 1988). Deze bijdrage aan *Het minderhedenbeleid voorbij* leunt op een model waarin drie fundamentele varianten van *employment equity* worden onderscheiden (Verbeek & Penninx 2009; Verbeek 2011): gelijke behandeling, gelijke uitkomsten en individuele erkenning. In abstracte zin zijn ze uit elkaar te houden door twee vragen te stellen (zie figuur 1). Eén: wordt diversiteit erkend of niet? (Dat wil zeggen: verschillen tussen mensen die op het eerste gezicht niet relevant zijn voor het uitoefenen van een bepaalde functie, zoals etniciteit, geslacht, leeftijd en seksuele geaardheid.) En twee: als diversiteit erkend wordt, gaat het dan om groepsverschillen of individuele verschillen?

**Figuur 1** Drie fundamentele visies op *employment equity*

Erkenning van diversiteit/verschil?	=> Nee: <i>gelijke behandeling</i>	
	=> Zo ja, erkenning van groepsverschillen?	=> Ja: <i>gelijke uitkomsten voor groepen</i>
		=> Nee: <i>erkenning van individuele verschillen</i>

#### Gelijk en/of verschillend

De norm van gelijke behandeling, een centrale waarde van het *generic liberalism* (Lynch 1997, geciteerd in Wrench 2007: 107; zie Sowell 2004), is het populairst en juridisch het sterkst verankerd. In deze visie staat *employment equity* gelijk aan de afwezigheid van directe discriminatie. Gelijke behandeling kan in principe ‘blind’ plaatsvinden: door alleen te kijken naar ‘kwaliteit’ of verdienste (*merit*, met andere woorden: naar verschillen die voor de concrete functie relevant zijn). In discussies over etnische diversiteit wordt daarom vaak gesproken over het *colorblind model* (Skrentny 1996).

Gelijke uitkomsten (ibid.) worden vaak nagestreefd door hen die (historische) discriminatie zien als een structureel verschijnsel. Alleen ‘*neutrality in treatment*’ (Glazer 2000: 139) zou onvoldoende zijn om dit ongedaan te

maken (Wrench 1999: 235) en daarom pleiten sommige auteurs (Kirton & Greene 2005; Wrench 2007) voor 'positieve actie'. Hoe dan ook: het succes van beleid gericht op gelijke uitkomsten, zoals het Nederlandse evenredigheidsbeleid, is uiteindelijk alleen vast te stellen door de maatschappelijke positie van etnische groepen te onderzoeken (*ethnic monitoring*) (Banton 1994; Jewson & Mason 1986; Simon 2005).

'Individuele erkenning', d.w.z. de erkenning van de unieke eigenschappen van elke persoon, is als doelstelling impliciet verbonden met diversiteitsmanagement; volgens velen is deze vorm van beleid namelijk niet normatief, maar zakelijk georiënteerd. Diversiteitsmanagement richt zich primair op een cultuurverandering in organisaties om deze beter te laten presteren, de zogenaamde '*business case for diversity*' (Kirton & Greene 2005; zie Kossek *et al.* 2006 voor een overzicht van de literatuur).

Het onderscheid tussen gelijke behandeling en de beide andere normen kan worden verduidelijkt met een op Aristoteles terug te voeren wijsheid: dat er evenveel onrecht kan schuilen in het gelijk behandelen van wat verschillend is, als in het verschillend behandelen van wat gelijk is.<sup>3</sup>

#### Ideaaltypen of karikaturen?

De norm van individuele erkenning blijkt in drie sleutelwerken uit de wetenschappelijke literatuur (Glazer 2000; Kirton & Greene 2005; Wrench 2007) ondergeschikt aan de twee andere normen. Eén van de verklaringen hiervoor is dat deze sociale wetenschappers willen bijdragen aan de strijd tegen discriminatie (Verbeek 2011). Een puur individuele benadering – het ontkennen van het bestaan van verschillende maatschappelijke groepen – maakt deze strijd immers betekenisloos (zie onder anderen: Banton 1994; Jewson & Mason 1986), of de prioriteit nu ligt bij directe discriminatie of bij structurele discriminatie. In de praktijk van arbeidsorganisaties zelf zou deze individuele visie op *employment equity* juist belangrijker kunnen zijn (Kirton & Greene 2005) (zie tabel 1).

In tabel 1 staat op een rij hoe de verschillen tussen diversiteitsmanagement en *affirmative action* vaak gepercipieerd worden. Enthousiaste aanhangers van het diversiteitsmanagement-paradigma zouden het 'ideaaltypen' noemen. Sceptici zouden eerder spreken van karikaturen. Voor de analyse in dit artikel is niet zozeer van belang in hoeverre beide kolommen de werkelijke aanpak in organisaties accuraat beschrijven. Belangrijker is het argument dat de meningsvorming over doelgroepenbeleid in organisaties (en in het algemeen) sterk beïnvloed wordt door de dominantie van deze denkramen. Wat de beide kolommen óók laten zien, is dat abstracte normatieve



uitgangspunten natuurlijk nooit een-op-een in concreet beleid vertaald (kunnen) worden. Een van de functies van dergelijke beleidsframes is dan ook het creëren van een coherent beeld in een anderszins overweldigend complexe realiteit (Schön & Rein 1994).

**Tabel 1** Van *affirmative action* naar diversiteitsmanagement

Mainstream-kritiek op <i>affirmative action</i> of doelgroepenbeleid	Wat het diversiteitsmanagement-paradigma daar tegenover stelt
1 <i>Employment equity</i> vooral gedefinieerd als 'gelijke resultaten' (Verbeek & Penninx 2009; Verbeek 2011; zie Skrentny 1996)	1 <i>Employment equity</i> impliciet gedefinieerd als 'individuele erkenning' (Verbeek & Penninx 2009; Verbeek 2011)
2 Kwantitatieve oriëntatie: ' <i>hard affirmative action</i> ' maakt gebruik van 'numerieke doelstellingen' om diversiteit te vergroten (Glazer 2000: 141)	2 Kwalitatieve oriëntatie: 'diversiteit waarderen' (Kirton & Greene 2005: 217) om diversiteit te behouden
3 Exclusieve focus: gericht op doelgroepen, niet op organisatie als geheel of op individuele leden	3 Inclusieve focus (zie Wrench 2007; Wise & Tschirhart 2000): doel is de organisatie als geheel; individuele leden vormen daar een onderdeel van
4 Individuen worden gezien (en geteld) als leden van doelgroepen (d.w.z. letterlijke 'doelen')	4 Individuele leden van de organisatie worden als actoren gezien
5 'Pragmatisme-thesen' (Verbeek & Groeneveld 2012; zie Glazer 1987, 2000): verantwoordelijke personen binnen organisaties zouden tot voorkeursbeleid overgaan om streefcijfers te halen en/of ze zouden sowieso graag werken met kwantitatieve beleidsdoelen	5 Meer collectieve dan individuele verantwoordelijkheid voor 'diversiteits-vriendelijke' organisatiecultuur, moeilijker om vast te pinnen (en te formaliseren)
6 Externe (morele of sociaal-juridische) onderliggende motivatie (Wrench 2007)	6 Rationele onderliggende motivatie (o.a. Kirton & Greene 2005; Wrench 2007): ' <i>the business case for diversity</i> '
7 Controversieel: vooral omdat mensen het gevoel hebben dat ze worden beoordeeld op basis van hun etniciteit in plaats van hun verdiensten ( <i>merit</i> ) (Glazer 1987, 2000; zie Verbeek 2011)	7 Minder controversieel (Kirton & Greene 2005): vooral door individualistische oriëntatie en nadruk op zakelijk eigenbelang van organisatie

## ONTWIKKELINGEN IN DE NEDERLANDSE POLITIEK

De arbeidsmarktpositie van immigranten en hun kinderen staat in Nederland al decennialang hoog op de politieke agenda. Wanneer we kijken naar het overheidsbeleid gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, dan is een verschuiving van specifieke naar generieke maatregelen zichtbaar. Het op etniciteit gebaseerde deel van de gewichtenregeling in het onderwijs, “de oudste en langst lopende etnisch-specifieke maatregel” (Ham & Van der Meer 2012: 14) is in 2006 bijvoorbeeld afgeschaft, en er komt steeds meer aandacht voor taal- en onderwijsachterstanden van ‘autochtone’ Nederlanders. Ook het beleid gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt is de afgelopen decennia van karakter veranderd. Nederlandse overheden probeerden vanaf de jaren '80 de evenredigheid direct te bevorderen door zelf meer etnische minderheden aan te nemen: eerst in de grote steden en later bij de rijksoverheid (Bovenkerk 1986; Wrench 1999), in het kader van de zogenaamde EMO-plannen (Etnische Minderheden bij de Overheid 1987-1995) (Dagevos & Beljaarts 1996). Ook ten tijde van minister Verdonk bestonden er vergelijkbare initiatieven, zoals de Talentenbank KleurRijk met informatie over vacatures voor allochtone sollicitanten (Verdonk 2004), maar deze initiatieven waren in verhouding veel kleiner.

### Van dwingend naar vrijwillig

Vanaf begin jaren '90 werd het ‘indirecte’ overheidsbeleid (gericht op andere werkgevers) steeds belangrijker. In de beginfase had dit indirecte beleid een dwingend karakter, in elk geval op papier: de Wet BEAA en de Wet SAMEN legden immers een registratie- en publicatieverplichting op aan elke arbeidsorganisatie met meer dan 35 werknemers. Werkgevers moesten de herkomst van hun werknemers bijhouden en jaarlijks rapporteren over de mate van evenredigheid. In de jaren voorafgaand aan de Wet BEAA werden bedrijven vooral aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om niet te discrimineren: ze waren onderdeel van het probleem en werden omwille van het algemeen belang op hun plichten gewezen.

Vanaf eind jaren '90 legde de overheid steeds meer nadruk op de vrijwillige inzet van bedrijven: grote, middelgrote en kleine. Het instrument ‘convenant’ is daar op zichzelf, los van de inhoud, een aanwijzing voor. Bovendien had de Wet SAMEN in vergelijking met de Wet BEAA een relatief vriendelijk karakter, aangezien van eventuele boetes van de kant van de overheid geen sprake meer was.<sup>4</sup> Oppervlakkig bezien kan men stellen dat de Wet BEAA werd afgeschaft vanwege haar falen en de Wet SAMEN vanwege haar succes.

Rond 2001, 2002 was er sprake van hoogconjunctuur, waardoor de werkloosheid bij etnische minderheden relatief laag was. Volgens het toenmalige kabinet had de Wet SAMEN echter haar positieve effect bewezen, wat ook zou blijken uit het feit dat steeds meer organisaties aan de deponeringsplicht voldeden. Daarnaast wilde het nieuwe kabinet, Balkenende I, de administratieve lasten voor werkgevers verlichten (Guiraudon *et al.* 2005: 79). De werkgevers koesterden bovendien “weezin” (Dagevos & Turkenburg 2003: 294) tegen zowel de Wet BEAA als de Wet SAMEN. Tijdens de campagne voor diversiteitsmanagement (2004-2010) was van enige formele dwang geen sprake meer. Bedrijven werden vooral benaderd als onderdeel van de oplossing: zodra zij zich bewust zouden worden van de *business case*, zou evenredige arbeidsdeelname van ‘niet-westerse allochtonen’ niet meer ver weg zijn. De meer politieke versie van de *business case* benadrukt immers dat organisaties eerst divers moeten worden – de ‘oorspronkelijke’ versie gaat vooral over het optimaal profiteren van de diversiteit die er al is binnen organisaties (Verbeek 2012).

#### Een slimme combinatie?

Als beleidstheorie lijkt “integratie via generiek beleid” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011: 11) te betekenen dat evenredige arbeidsdeelname van verschillende etnische groepen kan worden bereikt door algemene maatregelen van de reguliere instanties; deze leveren alleen noodzakelijk ‘maatwerk’ als het andere niet werkt: “Het is derhalve van belang geen beleid te voeren op basis van herkomst, maar binnen het reguliere beleid maatwerk te kunnen bieden waar nodig” (*ibid.*). In termen van het normatieve model lijkt de nieuwe beleidsfilosofie dus gebaseerd op het idee dat op den duur meer gelijke resultaten te boeken zijn door een slimme combinatie van gelijke behandeling (alle burgers worden door de instanties in beginsel op dezelfde manier behandeld) en individuele erkenning.

Wat is nu het verschil tussen deze aanpak en de “aloude mantra: algemeen waar mogelijk, specifiek waar nodig”? (Ham & Van der Meer 2012: 47). Een bewustzijn van maatschappelijke, contextuele verschillen kan hier helpen: in vergelijking met de jaren '80 is de norm van individuele erkenning natuurlijk veel dominant geworden (zie Houtman 2008). Met andere woorden: ‘specifiek waar nodig’ kwam in het begin van de jaren '80 neer op doelgroepenbeleid.<sup>5</sup> In de huidige context is dat niet meer acceptabel en wordt, in ieder geval in theorie, een veel individuelere benadering voorgestaan. Dit zou men de ‘individualisering van het doelgroepenbeleid’ kunnen noemen.<sup>6</sup> De mondig burger wil door de overheid niet als ‘nummer’ behandeld worden, en

al helemaal niet als lid nummer zo-en-zoveel van die-en-die etnische groep. Kortom: de nieuwigheid van het nieuwe beleid zou de toegenomen nadruk op individuele erkenning kunnen zijn, ten koste van het ‘onnodig’ problematiseren van groepsverschillen. Zoals Vermeulen betoogt (in Ham & Van der Meer 2012: 46): “[D]e werkelijkheid is te divers om standaard te werken met etnische categorieën”. Steeds meer nationale en lokale beleidsmakers in Nederland lijken het met hem eens te zijn (Verbeek *et al.* 2012). De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld heeft het doelgroepenbeleid enige jaren geleden afgeschaft, wat niet betekent dat de gemeente alleen nog maar generiek beleid voert (interview met gemeenteambtenaar, 2011, in het kader van het AMICALL project, zie Verbeek *et al.* 2012). Onder de noemer ‘hyperdiversiteit’ kiest de stad voor een meer individuele, probleemgerichte benadering: als uit onderzoek blijkt dat een bepaald probleem zich concentreert bij (bijvoorbeeld) jongeren tussen de 13 en 17 jaar oud met een bepaald opleidingsniveau, met een bepaalde etnische achtergrond en in een bepaalde wijk, dan richt het beleid zich op die categorie inwoners.

## ONTWIKKELINGEN IN NEDERLANDSE ARBEIDSORGANISATIES

Grofweg is op het niveau van de Nederlandse arbeidsorganisaties een ontwikkeling te zien die parallel loopt aan de ontwikkelingen in beleid. Voor zover organisaties ermee bezig waren, werd de bevordering van de evenredige arbeidsdeelname van minderheden eerst vooral ‘geframed’ als een maatschappelijke verantwoordelijkheid en later vooral als kwestie van welbegrepen eigenbelang. De steun voor gelijke uitkomsten voor groepen als beleidsdoel op zich lijkt in de loop van de tijd te zijn afgebrokkeld. Dat wil zeggen: voorheen bewezen veel organisaties, vooral in de publieke sector (openbaar bestuur, zorg/welzijn en onderwijs), in elk geval *lippendienst* aan de norm van meer evenredigheid, bijvoorbeeld door het rapporteren van streefcijfers en voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid (zie verderop). Inmiddels lijkt in organisaties die überhaupt met het onderwerp bezig zijn het paradigma van diversiteitsmanagement belangrijker, waarbij doelgroepenbeleid (“denken in hokjes”, volgens De Vries *et al.* 2005: 8) is vervangen door een veel individuelere benadering. Analoog hieraan willen steeds meer, vooral hoogopgeleide werknemers door hun werkgever als uniek individu behandeld worden (Ng & Burke 2005).

### Voorkeursbeleid: niet effectief

Eén van de bijzondere kenmerken van de Nederlandse casus, in historisch en internationaal vergelijkend perspectief, is de populariteit van het ‘voorkeur geven bij gelijke geschiktheid’ – met name in de publieke sector – vanaf de jaren ’80 (Bovenkerk *et al.* 1994: 37; Jonkers 2003: 159). Ondanks het feit dat deze ‘harde’ maatregel jarenlang gerapporteerd is, is nog nooit aangetoond dat dit type voorkeursbeleid tot een stijgende arbeidsdeelname van etnische minderheden leidt (Gras & Bovenkerk 1995: 46; zie Verbeek & Groeneveld 2012).<sup>7</sup> Sterker, uit recent onderzoek naar de effectiviteit van deze maatregel met behulp van duizenden officiële Wet SAMEN-jaarverslagen blijkt zelfs dat organisaties die voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid rapporteerden, gemiddeld *minder* etnische minderheden in dienst hadden (Verbeek & Groeneveld 2012).<sup>8</sup> Met andere woorden: er zijn sterke aanwijzingen dat deze maatregel vooral werd gerapporteerd om een boodschap af te geven richting overheid en maatschappelijke organisaties en dus om betrokkenheid bij het probleem van de onevenredige arbeidsdeelname uit te stralen. Voor- en tegenstanders zijn het er immers over eens dat juist van ‘harde’ maatregelen zoals voorkeursbeleid en het formuleren van streefcijfers een sterk signaal uitgaat, dat soms positief ontvangen wordt en soms negatief. De voorstanders bevelen ‘hard’ beleid hierom aan, de tegenstanders raden ‘hard’ beleid af vanwege het controversiële karakter (zie tabel 1) (Verbeek 2011; vergelijk bijvoorbeeld Wrench 2007 met Glazer 1987, 2000).

De populariteit van voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid en de ineffectiviteit ervan passen in een breder patroon. Uit ander recent onderzoek (Groeneveld & Verbeek 2012) met dezelfde Wet SAMEN-jaarverslagen blijkt namelijk dat de publieke sector (openbaar bestuur, zorg/welzijn en onderwijs) sowieso meer maatregelen rapporteerde – en dan vooral maatregelen die expliciet gericht waren op het vergroten van de instroom van etnische minderheden. In het algemeen waren deze maatregelen bovendien formeler en beter zichtbaar, wat ook duidt op een behoefte om de doelstelling van de Wet SAMEN in ieder geval te onderschrijven. Ironisch genoeg bleek uit de analyse van de effectiviteit van verschillende typen maatregelen echter dat juist deze ‘instroommaatregelen’ op korte termijn geen effect hadden op het percentage minderheden in de betreffende organisaties. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat organisaties in de publieke sector zich meer bezighielden met hun politieke en maatschappelijke legitimiteit dan met het daadwerkelijk uitbreiden van het aantal medewerkers uit de doelgroep (*ibid.*).

### In economische termen

Zoals gezegd kwam in de politiek in 2010 formeel een einde aan het stimuleren van diversiteitsmanagement (VVD-CDA 2010). Tegelijkertijd proberen sommige Nederlandse organisaties, zowel publieke als private, nog steeds om de vertegenwoordiging van etnische minderheden in hun werknemersbestand te verbeteren. Een verschil met vroeger is wel dat de motivatie van organisaties om zulk beleid te voeren tegenwoordig vaker in economische termen wordt geformuleerd. De politie bijvoorbeeld, toch een overheidsinstantie bij uitstek, bepleit een grotere arbeidsdeelname van etnische minderheden in de korpsen, omdat de kwaliteit en efficiency van de dienstverlening van het “politiebedrijf” in toenemende mate af zouden hangen van “multicultureel vakmanschap” (Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit 2012).<sup>9</sup> En in veel sectoren, zowel publieke als private, wordt de (naderende) krapte op de arbeidsmarkt aangegrepen om te pleiten voor een sterkere vertegenwoordiging van etnische minderheden. Evenredigheid als doel op zich lijkt in Nederlandse arbeidsorganisaties te hebben afgedaan, in ieder geval in retorische zin.

## HOE EFFECTIEF WAS HET EVENREDIGHEIDSBELEID? EEN TERUGBLIK

Het Nederlandse evenredigheidsbeleid op de arbeidsmarkt – dat wil zeggen: het in het minderhedenbeleid en later in het integratiebeleid verankerde streven naar evenredige arbeidsdeelname van etnische minderheden – bestaat nu bijna 30 jaar. Toch is de doelstelling van dit centrale aspect van het nationale beleid nog niet gehaald. Ook in de jaren direct na de afschaffing van de Wet SAMEN bleek het probleem ‘onevenredige arbeidsdeelname van niet-westerse allochtonen’ voort te bestaan (Klaver *et al.* 2005: 71). Uit het Jaarrapport Integratie 2011 (Gijsberts *et al.* 2012: 15-16) blijkt zelfs dat de afstand in arbeidsparticipatie en werkloosheid de afgelopen jaren – sinds 2008 – is vergroot. Ondanks het feit dat de tweede generatie steeds vaker werkzaam is in hogere functies, is van evenredige arbeidsdeelname anno 2012 geen sprake (*ibid.*).

Zegt dit iets over de effecten van het in dit artikel geschetste beleid en de bijbehorende maatregelen op organisatieniveau? Het is een bijna niet te beantwoorden vraag, maar hebben bijvoorbeeld de Wet BEAA (1994-1997), de Wet SAMEN (1998-2003), de campagne ter bevordering van diversiteitsmanagement (2004-2010) en speciale projecten zoals het MKB-convenant

(2000-2002) per saldo de vertegenwoordiging van etnische minderheden vergroot of niet?

Wie dit moeilijke vraagstuk positief bekijkt, zou kunnen zeggen dat de Nederlandse overheid en vele arbeidsorganisaties in elk geval jarenlang het signaal hebben uitgezonden dat de vertegenwoordiging van etnische minderheden op de arbeidsmarkt verbeteren moet: eerst heel expliciet, later minder expliciet (zie Dagevos 2012). De symbolische uitstraling of doorwerking van zulk beleid is in potentie groot (bijvoorbeeld een gedeelde identiteit: ‘dit is waar wij SAMEN naar streven’). Wellicht zou de huidige arbeidsmarktsituatie van etnische minderheden nog slechter zijn geweest als de Nederlandse overheid niet zo nadrukkelijk jarenlang had ingezet op evenredige vertegenwoordiging. Zo merkt Jonkers (2003: 159) op “dat soms een zekere *overkill* nodig is voor het bereiken van evenredige arbeidsdeelname”<sup>10</sup>

#### MKB-convenant: de succesfactoren

Het is in dit verband interessant – en methodologisch gezien strategisch – om het eerder aangehaalde succes van het MKB-convenant nader te beschouwen. Dit convenant was een uitvloeisel van aanbevelingen van de Taskforce Minderheden in 1999 (Dagevos & Turkenburg 2003: 281). Het werd in april 2000 ondertekend door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening, en liep tot 31 december 2002 (ibid.). Tijdens de projectperiode meldden werkgevers uit het MKB in totaal ruim 78.000 vacatures aan bij Arbeidsvoorziening. Hiervan werden er bijna 62.000 ingevuld met etnische minderheden, na bemiddeling door Arbeidsvoorziening (later CWI) of uitzendbureaus (Ministerie van SZW, in Dagevos & Turkenburg 2003: 281). Volgens Dagevos & Turkenburg valt het oordeel over het convenant “al met al gunstig uit” en zijn met het project “goede resultaten” geboekt (2003: 284). Succesfactoren waren volgens hen (ibid.: 284-285) onder meer: het commitment aan de top van de overheidsorganisaties en werkgevers, de ingezette menskracht en voorzieningen, het aanleveren van voldoende geschikt aanbod uit de minderheden door Arbeidsvoorziening<sup>11</sup> en het feit “dat men niet is teruggedeinsd voor de formulering van kwantitatieve doelstellingen” (ibid.: 285).

Maar de belangrijkste succesfactor was misschien wel de hoogconjunctuur in de projectperiode: “Minder gunstige opvattingen over Arbeidsvoorziening en de bemiddelde minderheden weken onder druk van personeelstekorten ...” (ibid.). Zoals Dagevos & Turkenburg aangeven, roept het feit

dat de hoogconjunctuur zo bepalend is geweest de vraag op naar het ‘netto-effect’ van het convenant (ibid.):

Nu is het altijd de vraag bij maatregelen gericht op arbeidstoeleiding hoeveel personen ook zonder dit beleid aan werk zouden zijn gekomen, maar deze vraag klemt hier des te meer vanwege de economisch gunstige omstandigheden en vanwege de keuze om het project voor te behouden aan in beginsel goed bemiddelbare kandidaten (Dagevos & Turkenburg 2003: 285).

Misschien was het inderdaad beter geweest als het convenant was gecontinueerd, juist toen de economie weer begon te sputteren (Dagevos & Turkenburg 2003: 286). De gecombineerde aanpak van het convenant – gericht op zowel de vraagzijde als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt – zou in die omstandigheden wellicht ook meer ten goede zijn gekomen aan minderheden die niet op eigen kracht werk kunnen vinden (ibid.).

#### Argumenten contra ‘gelijke uitkomst’

Echter: de principiële tegenstanders van beleid dat zich zo expliciet richt op meer gelijke uitkomsten, zouden zelfs uit de positieve evaluatie van het convenant argumenten voor hun standpunt kunnen halen – naast de genoemde ‘klassieke’ bezwaren (zie bijvoorbeeld Glazer 1987; Sowell 2004) dat juist de meeste geprivilegieerden van *affirmative action*-achtige maatregelen profiteren en dat de algemene staat van de economie veel belangrijker is. Ik noem hier drie van die mogelijke argumenten.

Ten eerste blijken de “gigantische aantallen” (Dagevos & Turkenburg 2003: 281) bij nadere beschouwing niet het hele verhaal te vertellen. Zo is het “voorstelbaar” (ibid.: 282) dat minderheden in het kader van het convenant meerdere keren zijn bemiddeld,<sup>12</sup> en is het “aannemelijk” dat veel van de deelnemers gewoon een baan hadden voordat ze via het convenant (in een andere baan) geplaatst werden (ibid.: 283). Een derde van de deelnemers zat zes maanden na plaatsing alweer zonder werk (ibid.: 284) en de helft van de nog werkende deelnemers werkte na zes maanden alweer bij een andere werkgever (ibid.).

Ten tweede zouden de tegenstanders van streefcijfers de ingezette menskracht en voorzieningen waarschijnlijk niet als “succesfactor” (Dagevos & Turkenburg 2003: 284) aanmerken. Mede gezien de kanttekeningen bij de netto-effectiviteit ligt in hun normatieve perspectief een rekensom à la hoeveel-duizend-euro-per-duurzaam-geplaatste-voormalig-werkloze (minus uitkeringen) meer voor de hand.



En ten derde valt te verwachten dat de principiële tegenstanders de aandacht zouden proberen te verleggen naar de mogelijke onbedoelde kosten van het project. Voor zover bekend is er geen onderzoek gedaan naar de perceptie van het MKB-convenant in de betrokken bedrijven en branches of de samenleving in bredere zin. Echter, zo zou iemand kunnen beredeneren: welk signaal gaat uit van een project dat zo veel aandacht schenkt aan de achterstanden van etnische minderheden en aan de moeite die de betrokken organisaties doen om hen aan een baan te helpen? In dit perspectief, waarin ‘hard’ beleid zoals het formuleren van streefcijfers en het voorkeur geven bij gelijke geschiktheid *altijd* een “slecht idee” is (Verbeek 2011, over Glazer 1987, 2000), zou het door Nederland laten rijden van drie MKB-vacaturelijnbusen (Dagevos & Turkenburg 2003: 284) nooit worden toegejuicht – vanwege het risico van stigmatisering en maatschappelijke weerstand, oftewel: vanwege het risico op méér ongelijke behandeling van etnische minderheden in de toekomst.

#### Tegenreactie: averechts effect

Kortom: een negatieve kijk op de effecten van het Nederlandse evenredigheidsbeleid op de middellange termijn is ook mogelijk. In dit perspectief is het onvriendelijke politieke klimaat van de afgelopen jaren deels als tegenreactie te zien op het beleid uit het verleden, omdat dit als ‘omgekeerd discriminerend’ werd en wordt ervaren. Zeker in het geval van ‘beleids-overkill’ is dit een reëel risico, zowel binnen organisaties als in de samenleving als geheel. Als er één les uit de literatuur over *employment equity policies* kan worden gehaald, dan is het wel dat percepties en ‘framing’ ertoe doen: vele mensen geloven dat diversiteitsmanagement, voorkeursbeleid en omgekeerde discriminatie in de praktijk op hetzelfde neerkomen en dat diversiteitsmanagement en ‘selectie op basis van kwaliteit’ niet samengaan. Het regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte repte niet toevallig over “diversiteits/voorkeursbeleid” (VVD-CDA 2010: 26), wat suggereert dat het om één en hetzelfde gaat.

Een politiek onvriendelijk klimaat als tegenreactie kan bovendien zelfs optreden als het bedoelde effect van het beleid achterwege is gebleven (Gras & Bovenkerk 1995: 46). In haar poging de onevenredige arbeidsdeelname van etnische minderheden te bestrijden met een scala aan expliciete maatregelen, droeg de Nederlandse overheid misschien juist bij aan een klimaat waarin de houding jegens etnische minderheden drastisch kon verslechteren en de evenredigheid als gevolg daarvan alleen maar moeilijker te bereiken werd. Hierbij past wel de kanttekening dat een dergelijke stelling moeilijk te ‘bewijzen’ is en dat er nog een heleboel andere redenen voor de klimaatverandering denkbaar zijn.

## HOE EFFECTIEF WORDT HET EVENREDIGHEIDSBELEID? EEN VOORUITBLIK

Welk effect zal het nieuwe beleid hebben op de evenredigheid op de arbeidsmarkt? Uiteraard is de omslag te recent en is er nog te weinig bekend over de inhoud van het nieuwe beleid om hier stellige uitspraken over te doen. Toch zijn er met behulp van de drie visies op *employment equity* – gelijke behandeling, gelijke uitkomsten en individuele erkenning – en op basis van de eerdere historische terugblik wel enkele verwachtingen te formuleren. Er is namelijk nog een andere manier waarop het nieuwe beleid vernieuwend zou kunnen zijn – en juist *déze* vernieuwing zou op lange termijn wel eens tot meer evenredige arbeidsdeelname kunnen leiden. Immers: welk effect zou het hebben als niet zozeer het aspect van individuele erkenning (het nieuwe ‘maatwerk’) de boventoon zou krijgen in het integratiebeleid, als wel het aspect van gelijke behandeling (het ‘generieke’)? Het klinkt misschien raar om deze vraag op te werpen in een land waar het non-discriminatiebeginsel in het eerste artikel van de grondwet staat en dat een sterke invloed (Geddes 2008) heeft gehad op de relevante Europese richtlijnen tegen discriminatie. Maar toch.

De afgelopen decennia is verschillende keren onderzoek gedaan naar etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (zie o.a. Bovenkerk 1978; Bovenkerk *et al.* 1994; Zegers de Beijl 1999; Klaver *et al.* 2005; Kruisbergen & Veld 2002; Zorlu 2002). Dankzij de indrukwekkende serie Discriminatiemonitoren van het Sociaal en Cultureel Planbureau is inmiddels overtuigender dan ooit aangetoond dat er iets aan de hand is (Andriessen *et al.* 2007; Nievers & Andriessen 2010). Zoals geconcludeerd wordt in het Jaarrapport Integratie 2011 (2012: 22-23), heeft de groep met de onevenredig laagste arbeidsdeelname (Marokkaanse Nederlanders) ook het meest te lijden onder discriminatie op de arbeidsmarkt. Het is natuurlijk geen toeval dat juist deze groep het nadrukkelijkst is geproblematiseerd in het integratiedebat: negatieve beeldvorming in de politiek en de media werkt tenslotte door in het selectiegedrag van werkgevers. Zoals Hans de Boer, destijds voorzitter van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, al schreef (2004): “Wie durft er nog een allochtoon aan te nemen?”

### Pal voor non-discriminatie

Ook in meer algemene zin, dus niet alleen op de arbeidsmarkt, zijn vraagtekens te zetten bij de ‘Staat van Gelijke Behandeling’ in Nederland. Het zou flauw zijn om in dit verband slechts te wijzen op de *track record* van Mark

Rutte, die als staatssecretaris werd veroordeeld wegens het aanzetten tot rasdiscriminatie (Elsevier 2007)<sup>13</sup> en als premier politieke steun gaf aan – en kreeg van – de voor vrouwendiscriminatie veroordeelde SGP (NOS 2010),<sup>14</sup> of erop te wijzen dat de Nederlandse grondwet van beperkte *juridische* betekenis is, wat de door sommige politici als ‘lastig’ of ‘achterhaald’ weggezette internationale verdragen voor Nederland des te belangrijker maakt (Groenedijk 2011). Minstens zo illustratief, uitgaande van de positie van Nederlandse politierechters als *least likely cases*, is het recente kwantitatieve onderzoek naar het wel of niet door hen opleggen van gevangenisstraffen: de uitkomsten suggereren dat zij verdachten ongelijk behandelen op grond van uiterlijk en kennis van de Nederlandse taal (Wermink *et al.* 2012).<sup>15</sup> Als rechters in Nederland het al moeilijk vinden om gelijke behandeling in praktijk te brengen, hoe zou het dan gesteld zijn met de non-discriminatoire vaardigheden van de gemiddelde *street level bureaucrat*, werkgever, intercedent en personeelsmanager? Vanuit dit perspectief is het misschien niet zo verbazingwekkend dat de juwelier die geen ‘allochtoon’ meer toelaat in zijn winkel op zo veel steun kan rekenen (de Gelderlander 2011).<sup>16</sup>

Generiek beleid zou kunnen inhouden dat de overheid pal staat voor non-discriminatie, dat ministers, staatssecretarissen, burgemeesters en wethouders de waarden van het generieke liberalisme onvermoeibaar verdedigen, desnoods tegen de stroom in, en dat deze ambtsdragers erop gebrand zijn zelf het goede voorbeeld te geven – persoonlijk en vanuit de instanties waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Een dergelijke wending in het overheidsdiscours – en het integratiebeleid in het bijzonder – zou niet alleen gewaardeerd worden door de (potentiële) slachtoffers van discriminatie, maar kan ook een belangrijke voorbeeldwerking hebben. Zoals etnische minderheden de afgelopen jaren last hadden van de verharding van het beleid, zo zouden ze baat kunnen hebben bij een nationaal publiek offensief voor gelijke behandeling. Op den duur zou dit ook de feitelijke vertegenwoordiging van etnische minderheden in arbeidsorganisaties kunnen verbeteren.

### TEN SLOTTE...

Volgens het hier gehanteerde model kan *employment equity* op drie verschillende manieren gedefinieerd worden: als gelijke behandeling, als gelijke uitkomsten (voor groepen) en als individuele erkenning. Dit suggereert dat de werkelijkheid complexer is dan de tegenstelling tussen ‘specifiek’ en ‘generiek’ beleid. Gelijke behandeling is in ieder geval als uitgangspunt een con-

stante in het beleid. Deze norm is als centrale waarde van het generieke liberalisme ook het populairst en juridisch het sterkst verankerd. Echter, het ‘maatwerk’ van enkele decennia geleden legde veel sterker de nadruk op gelijke uitkomsten voor etnische (doel)groepen. Tegenwoordig hebben ‘specifieke’ maatregelen een veel individueler karakter – wat mede mogelijk is gemaakt door de enorme hoeveelheid gedetailleerde gegevens waarover Nederlandse lokale en nationale overheidsinstanties beschikken, ook in internationaal vergelijk. De meer individualistische benadering sluit aan bij de ontwikkeling in arbeidsorganisaties, maar het valt moeilijk te zeggen of de politiek daarin de arbeidsorganisaties heeft gevolgd of andersom. In elk geval is het paradigma van het diversiteitsmanagement duidelijk gestoeld op de norm van individuele erkenning en zet het zich scherp af tegen het ‘traditionele’ doelgroepenbeleid.

#### Opvattingen over effectiviteit

In dit artikel zijn verschillende opvattingen over de effectiviteit van het vroegere beleid tegenover elkaar gezet. Aan de ene kant valt de stelling te verdedigen dat de huidige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden nog slechter zou zijn geweest *zonder* evenredigheidsbeleid. Een dergelijk oordeel zal vooral degenen aanspreken die menen dat discriminatie een structureel verschijnsel is, en dat de politiek en arbeidsorganisaties dit zouden moeten erkennen door heel nadrukkelijk te streven naar meer gelijke uitkomsten voor verschillende etnische groepen. De risico’s (stigmatisering, *backlash*) van zo’n aanpak worden in dit beleidsframe voor lief genomen. Aan de andere kant is het aannemelijk dat de Nederlandse overheid met haar decennialange evenredigheidsbeleid de opvatting in de samenleving heeft versterkt dat *omgekeerde* discriminatie een probleem is, en dat etnische minderheden juist strenger moeten worden aangepakt in plaats van aan een baan geholpen. Met andere woorden: het beleid kan tot negatievere attitudes jegens minderheden en tot meer ongelijke behandeling hebben geleid. En dit nadeel van ‘hard’ beleid zou volgens principiële tegenstanders van voorkeursbeleid en streefcijfers onverkwikkelijk zijn, omdat de norm van gelijke behandeling volgens hen belangrijker is dan de norm van gelijke uitkomsten voor groepen.

#### Baat bij gelijke behandeling

Tot slot heb ik geprobeerd een onderbouwde speculatie te formuleren over de effectiviteit van de nieuwe koers op de nog altijd onevenredige arbeidsdeelname van etnische minderheden. Zoals gezegd lijkt “integratie via generiek beleid” (Ministerie van BZK 2011: 11) gebaseerd op het idee dat meer

gelijke uitkomsten voor verschillende etnische groepen kunnen worden gerealiseerd door een slimme combinatie van gelijke behandeling en maatwerk (waar noodzakelijk) met erkenning van individuele verschillen. Wat het laatste betreft: aangezien een puur individuele benadering de bestrijding van zowel directe als structurele discriminatie betekenisloos maakt (zie onder anderen: Banton 1994; Jewson & Mason 1986) zou verbetering van de evenredigheid hoogstens een onbedoeld gevolg van zo'n aanpak zijn.

De feitelijke vertegenwoordiging van etnische minderheden in Nederlandse arbeidsorganisaties zou wel eens meer baat kunnen hebben bij een nationaal publiek offensief voor gelijke behandeling, ofwel: bij een sterkere nadruk op het generieke aspect van het generieke beleid. Dit zou om twee redenen ironisch zijn. Ten eerste omdat dan meer gelijke uitkomsten bereikt zouden worden door er juist minder nadrukkelijk naar te streven. En ten tweede omdat de norm van gelijke behandeling in het Nederlandse integratiebeleid officieel juist een constante is – en niet iets nieuws.

#### NOTEN

- 1 Dank aan de redactie van deze bundel voor haar constructieve en nauwgezette commentaar op eerdere versies van dit stuk. Tevens dank aan Han Entzinger voor zijn waardevolle opmerkingen.
- 2 Volgens het SCP is sprake van evenredigheid “wanneer niet-westerse migranten en hun nakomelingen een zelfde positie innemen als een relevante *vergelijkbare categorie* autochtone Nederlanders. Op welke positiebepalende kenmerken de vergelijking betrekking heeft, verschilt elk domein ...” (Dagevos 2012: 30).
- 3 Dank aan Han Entzinger die me erop wees dat deze wijsheid terugvoert naar de *Nicomachische Ethiek* van Aristoteles, Boek 5, Hoofdstuk 3, zie <http://nothingistic.org/library/aristotle/nicomachean/nicomachean32.html>.
- 4 In de uitvoeringspraktijk van de Wet BEAA werd de soep overigens al niet zo heet gegeten als zij werd opgediend (Jonkers 2003).
- 5 De Minderhedennota van 1983 beoogde officieel zowel een individuele als een groepsgewijze verbetering voor leden van minderheidsgroepen. Echter, in de uitwerking en uitvoering kreeg de groepsgewijze benadering de overhand (persoonlijke communicatie van Han Entzinger 21 juni 2012; zie ook Scholten 2011).
- 6 De frase “individualisering van het doelgroepenbeleid” is van Jaco Dagevos (persoonlijke communicatie 9 juli 2012).
- 7 Er bleek geen verband te bestaan tussen het wel of niet rapporteren van voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid en de ontwikkeling van het percentage minderheden in de organisatie in een jaar tijd. Nader onderzoek zou uit kunnen wijzen of de organisaties met voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid wel een hogere instroom genereerden; waarschijnlijker is echter dat het beleid onvoldoende werd geïmplemen-

- teerd om effect te kunnen hebben. Met andere woorden dat het, overeenkomstig eerder onderzoek (Gras & Bovenkerk 1995: 46), slechts op papier bestond.
- 8 Publieke organisaties (openbaar bestuur, zorg/welzijn en onderwijs) hadden in 2001 en 2002 gemiddeld minder etnische minderheden in dienst dan organisaties in de industrie of de zakelijke dienstverlening. Publieke organisaties rapporteerden ook vaker voorkeursbeleid bij gelijke geschiktheid. De genoemde correlatie is echter gemeten voor de verschillende sectoren gezamenlijk.
  - 9 Zie de website van het Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit (LECD): <https://www.politieacademie.nl/lecd/Pages/lecd.aspx>. Net als alle andere in dit hoofdstuk aangehaalde websites werd deze website (opnieuw) geraadpleegd op 11 mei 2012.
  - 10 Rekening houdend met tegenslagen werden bedrijven in Canada bijvoorbeeld soms verplicht om streefcijfers te formuleren die hoger waren dan de regionale evenredigheidscijfers (Jonkers 2003: 159).
  - 11 Zogenaamde direct bemiddelbare ‘fase-1-cliënten’, die bovendien over het geheel genomen hoger waren opgeleid dan de werkloze beroepsbevolking onder de minderheden (Dagevos & Turkenburg 2003: 281, 313).
  - 12 Gezien de Nederlandse regelgeving over de verlenging van tijdelijke contracten zou het aantal bemiddelde personen drie keer lager kunnen zijn dan het aantal gemelde vacatures (interview met vertegenwoordiger van FNV, in Van den Berge *et al.* 2004: 68). Volgens de FNV telde CWI elke contractverlenging als een nieuwe plaatsing (*ibid.*).
  - 13 Zie <http://www.elsevier.nl/web/10124079/Nieuws/Politiek/Rutte-Veroordeling-discriminatie-onterecht.htm>. Rutte vond in 2007 dat gemeenten wel onderzoek zouden moeten kunnen doen naar bijstandsfraude onder specifieke bevolkingsgroepen, in dit concrete geval inwoners van Somalische afkomst: “Het is hoog tijd om de wet te veranderen” (*ibid.*).
  - 14 Zie <http://nos.nl/artikel/149456-sgp-diep-geraakt-door-uitspraak-hoge-raad.html>.
  - 15 Een zwak punt van het onderzoek is dat niet wordt gedefinieerd wat een “Nederlands uiterlijk” of een “buitenlands uiterlijk” (Wermink *et al.* 2012) eigenlijk is. Een nog fundamenteeler probleem is dat het onderzoek het idee bevestigt dat er überhaupt zoiets bestaat als een ‘Nederlands uiterlijk’ of wat voor nationaal uiterlijk dan ook (Jaffe 2012, zie <http://www.mareonline.nl/archive/2012/04/18/column-bestaat-een-niet-nederlands-uiterlijk>).
  - 16 Zie <http://www.gelderlander.nl/voorpagina/nijmegen/9079561/Klacht-ingediend-tegen-juwelier-Kamerbeek.ece>.

## LITERATUUR

- Abella, R.S. (1984), *Equality in employment: A royal commission report*. Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada.
- Andriessen, I., Dagevos, J., Nievers, E. & Boog, I. (2007), *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Art. 1.
- Banton, M. (1994), *Discrimination*. Buckingham: Open University Press.

- Berge, T. van den, Knegt, R., Schaaapman, M.H. & Zaal, I. (2004), *Policy instruments to enhance compliance with equal treatment rules. Final report*. Amsterdam: Hugo Sinzheimer Institute (HSI), University of Amsterdam (UvA).
- Boer, H. de (2004), "Wie durft nog een allochtoon aan te nemen". In *Het Financieele Dagblad*, 17 december 2004.
- Bovenkerk, F., Gras, M.J.I. & Ramsodh, D. (1994), "Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands". In *International Migration Papers*, no. 4.
- Bovenkerk, F. (1986), *Een eerlijke kans: Over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bovenkerk, F. (red.) (1978), *Omdat zij anders zijn: patronen van rasdiscriminatie in Nederland*. Meppel: Boom.
- Dagevos, J. (2012), "Structurele integratie en evenredigheid". In *Jaarrapport integratie 2011*, Gijsberts, M., Huijnk, W. & Dagevos, J. (red.), pp. 29-32. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Dagevos, J.M. & Beljaarts, M.A.M.M. (1996), *Vijf jaar voorkeursbeleid: Instroom, doorstroom en uitstroom van minderheden bij de Rijksoverheid*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO), Erasmus Universiteit.
- Dagevos, J. & Turkenburg, M. (2003), "Arbeidsmarktbeleid: ontwikkelingen op landelijk en gemeentelijk niveau". In *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*, Dagevos, J., Gijsberts, M. & Van Praag, C. (red.), pp. 257-316. Den Haag: SCP.
- de Gelderlander (2011), "Klacht ingediend tegen juwelier Kamerbeek". *De Gelderlander*, 9 juli 2011.
- Elsevier (2007), "Rutte: Veroordeling discriminatie onterecht". *Elsevier*, 19 mei 2007.
- Entzinger, H. (2012), "Amsterdam – Rotterdam: allebei divers, maar ook verschillend". In *De Staat van Integratie Rotterdam Amsterdam*, Gemeente Rotterdam en Gemeente Amsterdam, pp. 10-33.
- Geddes, A. (2008), *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.
- Gijsberts, M., Huijnk, W. & Dagevos, J. (red.) (2012), *Jaarrapport integratie 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Glazer, N. (2000), "Affirmative action and 'race' relations: Affirmative action as a model for Europe". In *Combating racial discrimination: Affirmative action as a model for Europe*, eds., E. Appelt & M. Jarosch, pp. 137-155. Oxford & New York: Berg.
- Glazer, N. (1987 [1975]), *Affirmative discrimination: Ethnic inequality and public policy. Reprint, with a new introduction by the author*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- Gras, M. & Bovenkerk, F. (1995), *Preventing racism at the workplace: The Netherlands*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Groenendijk, C.A. (2011), *Beleid ter integratie van immigranten in Nederland: werkt het en kan het anders?* Moenenlezing, Nijmegen 9 juni 2011 (PvdA Nijmegen).

- Groeneveld, S. & Verbeek, S. (2012), "Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations: An Empirical Comparison of Incidence and Effectiveness". In *Review of Public Personnel Administration*, published online first.
- Groeneveld, S. & Van de Walle, S. (2010), "A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity". In *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 2, pp. 239-258.
- Guiraudon, V., Phalet, K. & Ter Wal, J. (2005), "Monitoring ethnic minorities in the Netherlands". In *International Social Science Journal*, vol. 57, no. 183, pp. 75-87.
- Ham, M. & Van der Meer, J. (2012), *De etnische bril. Categorisering in het integratiebeleid*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Houtman, D. (2008), *Op jacht naar de echte werkelijkheid: Dromen over authenticiteit in een wereld zonder fundamenteën*. Pallas Publications.
- Jaffe, R. (2012), Column: "Bestaat een niet-Nederlands uiterlijk?" In *Leids Universitair Weekblad Mare*, 18 april 2012.
- Jain, H.C., Sloane, P.J. & Horwitz, F. (2003), *Employment equity and affirmative action: An international comparison. With Simon Taggar and Nan Weiner*. New York: M.E. Sharpe.
- Jewson, N. & Mason, D. (1986), "The theory and practice of equal opportunities policies: Liberal and radical approaches". In *Sociological Review*, vol. 34, no. 2, pp. 307-334.
- Jonkers, P. (2003), *Diskwalificatie van wetgeving: De totstandkoming en uitvoering van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa)*. Amsterdam: Aksant.
- Kirton, G. & Greene, A. (2005), *The dynamics of managing diversity: A critical approach. Second edition*. Amsterdam: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Klaver, J.F.I., Mevissen, J.W.M. & Odé, A.W.M. (2005), *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt: beelden en feiten, belemmeringen en oplossingen: eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Kossek, E.E., Lobel, S.A. & Brown, J. (2006), "Human resource strategies to manage workforce diversity. Examining 'The Business Case'". In *Handbook of Workplace Diversity*, eds., A.M. Konrad, P. Prasad & J.K. Pringle, pp. 53-74. London: Sage.
- Kruisbergen, E. & Veld, T. (2002), *Een gekleurd beeld: over beelden, beoordeling en selectie van jonge allochtone werknemers*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), nota *Integratie, binding, burgerschap*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004), *Wij tekenen voor multicultureel personeelsbeleid. Raamconvenant grote ondernemingen. Praktijkvoorbeelden van en voor ondernemingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ng, E.S.W. & Burke, R.J. (2005), "Person-organization fit and the war for talent: does diversity management make a difference?" In *International Journal of Human Resource Management*, vol. 16, no. 7, pp. 1195-1210.
- Nievers, E. & Andriessen, I. (red.) (2010), *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Scholten, P.W.A. (2011), *Framing Immigrant Integration. Dutch Research-Policy dialogues in Comparative Perspective*. Amsterdam: IMISCOE/AUP.



- Schön, D.A. & Rein, M. (1994), *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Simon, P. (2005), "The measurement of racial discrimination: The policy use of statistics". In *International Social Science Journal*, vol. 57, no. 183, pp. 9-25.
- Skrentny, J.D. (1996), *The ironies of affirmative action: politics, culture, and justice in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sloot, B.P. (1986), *Positieve discriminatie: maatschappelijke ongelijkheid en rechtsontwikkeling in de Verenigde Staten en in Nederland*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Sowell, T. (2004), *Affirmative action around the world: An empirical study*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Stone, D.A. (1988), *Policy paradox and political reason*. Glenview, Ill: Scott Foresman & Co.
- Thomas, A. & Jain, H.C. (2004), "Employment equity in Canada and South Africa: progress and propositions". In *International Journal of Human Resource Management*, vol. 15, no. 1, pp. 36-55.
- Thomas, A. (2002), "Employment equity in South Africa: Lessons from the global school". In *International Journal of Manpower*, vol. 23, no. 3, pp. 237-255.
- Verbeek, S.R. (2011), "Employment equity policy frames in the literature: 'Good practice' versus 'bad idea'". In *International Journal of Human Resource Management*, vol. 22, no. 7-9, pp. 1942-1962.
- Verbeek, S.R. (2012), *Diversity policies and ethnic minority representation*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
- Verbeek, S.R. & Groeneveld, S. (2012), "Do 'hard' diversity policies increase ethnic minority representation? An assessment of their (in)effectiveness using administrative data". In *Personnel Review*, vol. 45, no. 5, pp. 647-664.
- Verbeek, S.R. & Penninx, R. (2009), "Employment Equity Policies in Work Organisations". In *Equal Opportunities and Ethnic Inequality in European Labour Markets. Discrimination, Gender and Policies of Diversity*, eds. K. Kraal, J. Roosblad & J. Wrench, pp. 69-93. Amsterdam: Amsterdam University Press (IMISCOE-AUP Book Series).
- Verbeek, S.R., Scholten, P.W.A. & Entzinger, H. (2012), *AMICALL. Attitudes to Migrants, Communication and Local Leadership. Final country report. The Netherlands*. Oxford: COMPAS Centre on Migration, Policy & Society, Oxford University.
- Verdonk, R. (2004), "Leer allochtoon knokken voor baan". In *Het Financieele Dagblad*, 20 december 2004.
- Verhagen, F. (2012), "Stop met het integratiebeleid. We hebben wel iets beters te doen". In *NRC Handelsblad*, 31 maart 2012.
- Vries, S. de, van de Ven, C., Nuyens, M., Stark, K., van Schie, J. & van Sloten, G.C. (2005), *Diversiteit op de werkvloer: Hoe werkt dat? Voorbeelden van diversiteitsbeleid in de praktijk*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.
- VVD-CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Zie [www.kabinetsformatie2010.nl](http://www.kabinetsformatie2010.nl).
- Wermink, H., de Keijser, J. & Schuyt, P. (2012), "Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken. Een kwantitatief onderzoek naar de rol van specifieke kenmerken van de dader". In *Nederlands Juristenblad*, vol. 11, pp. 726-733.

- Wise, L.R. & Tschirhart, M. (2000), "Examining Empirical Evidence on Diversity Effects: How Useful Is Diversity Research for Public-Sector Managers?" In *Public Administration Review*, vol. 60, no. 5, pp. 386-394.
- Wrench, J. (2007), *Diversity management and discrimination: Immigrants and ethnic minorities in the EU*. Aldershot: Ashgate.
- Wrench, J. (1999), "Employers and antidiscrimination measures in Europe: Good practice and bad faith". In *Migrants, ethnic minorities and the labour market: Integration and exclusion in Europe*, eds., J. Wrench, A. Rea & N. Ouali, pp. 229-251. London & New York: Macmillan & St. Martin's Press, in association with the Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick.
- Zegers de Beijl, R. (1999), *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market: a comparative study of four European countries*. Geneva: International Labour Office (ILO).
- Zorlu, A. (2002), *Absorption of immigrants in European labour markets: the Netherlands, United Kingdom and Norway*. Amsterdam: Thela Thesis.



# DE (ON)ZIN VAN APART JEUGDBELEID VOOR MIGRANTEN

Met alle partners naar een effectieve algemene aanpak

*Hans Bellaart en Abdullah Pehlivan*

## INLEIDING

In 2011 koos de regering voor een nieuwe koers in het integratiebeleid. In de notitie *Integratie, binding, burgerschap* staat dat integratie niet meer gerealiseerd zal worden door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen. Beleid moet werken voor alle groepen in de samenleving. Waar dat niet het geval is, dient men met het algemene beleid bij te sturen en niet langer naar specifieke instrumenten te grijpen, aldus het eerste kabinet-Rutte. Ook in het jeugdbeleid wilde dit kabinet bestaande specifieke maatregelen, gericht op de aanpak van problemen die zich in sommige groepen versterkt voordoen, inbedden in generiek beleid. De specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicojongeren gaat op in de generieke aanpak van criminele jeugdgroepen en overlast gevende jongeren.

In dit artikel analyseren wij de zin en onzin van specifiek jeugdbeleid en brengen we de kansen en bedreigingen in kaart die met het afschaffen van specifiek beleid gepaard gaan. Betekent die afschaffing dat er helemaal geen aandacht meer zal zijn voor specifieke vraagstukken? Of komen er maatregelen om ervoor te zorgen dat het reguliere beleid ook echt effectief is voor alle jeugdigen en hun ouders?

### Wat is specifiek beleid eigenlijk?

Het begrip 'specifiek beleid' is op twee verschillende manieren te interpreteren – en dat roept nog wel eens verwarring op. Ten eerste kan het als 'apart' beleid voor bepaalde doelgroepen worden opgevat, met aparte projecten. En ten tweede is het te zien als regulier beleid met specifieke accenten, waardoor dit beter bij bepaalde doelgroepen aansluit.

Met de term 'specifiek beleid' lijkt het toenmalige kabinet 'apart beleid voor doelgroepen' te bedoelen. Dit doelgroepenbeleid is overheidsbeleid ge-

richt op specifieke groepen, die in een bepaald opzicht in een achterstands-situatie verkeren of waar zich problemen versterkt voordoen. Het doel van het beleid is om achterstanden en problemen weg te werken door de inzet van extra capaciteit en specifieke methodieken. In plaats daarvan wil de regering dat specifieke maatschappelijke problemen bij etnische groepen voortaan effectief worden aangepakt vanuit het algemene beleid. Het kabinet-Rutte 1 heeft geen concrete maatregelen getroffen om het reguliere beleid te verbeteren. Waarschijnlijk werd verondersteld dat dit proces zich min of meer vanzelf zou voltrekken. Er wordt verschillend gedacht over de mate waarin aparte aanvullende maatregelen nodig zijn om het algemene beleid effectief te laten zijn voor verschillende doelgroepen. De een vindt dat er een enorme inhaalslag geleverd moet worden, de ander meent dat kleine bijstellingen voldoende soelaas zullen bieden.

Hierna kijken wij allereerst terug op hoe het denken over specifiek beleid zich heeft ontwikkeld en wat het heeft opgeleverd. Vervolgens geven wij onze eigen visie weer. Dat doen we aan de hand van het jeugdbeleid, dat wij vanaf de jaren '90 op de voet volgen, en op basis van onze ervaringen met de ontwikkelingen rondom diversiteit in de praktijk van het jeugdbeleid.

### **SPECIFIEK JEUGDBELEID IN HISTORISCH PERSPECTIEF**

Vanaf 1979 erkent de regering dat veel arbeidsmigranten niet terugkeren naar het land van herkomst en worden de categorale instellingen voor migranten afgebouwd. De bedoeling was dat algemene voorzieningen toegankelijk zouden worden voor migranten en dat men bij het ontwikkelen en uitvoeren van het algemene beleid daarmee rekening zou houden.<sup>1</sup> Het bleef echter een streven, want er was geen actieve sturing. Sinds die tijd wordt er gedebatteerd over de vraag: heeft het algemene jeugdbeleid een afdoende antwoord op de vraagstukken rond kinderen van migranten? En hoe kunnen de problemen (wél) effectief worden aangepakt?

#### **1987-1997: ADVIES NIET GEVOLGD, ALARMERENDE STATISTIEKEN**

In 1987 verscheen het advies *Hulp met eigenwaarde* van de Raad voor het Jeugdbeleid. Daarin concludeert de Raad dat de algemene jeugdhulpverlening de problemen van jongeren uit etnische minderheidsgroepen niet goed aankan. Algemene instellingen zouden toegankelijker moeten worden, er zou meer deskundigheidsbevordering nodig zijn en categorale instellingen

zouden tijdelijk subsidie moeten krijgen om expertise te ontwikkelen in de hulp aan deze doelgroep. De toenmalige minister Brinkman wilde echter geen categorale instellingen, en het advies van de Raad heeft niet geleid tot substantiële bijstelling van het beleid.<sup>2</sup>

In de jaren daarna worden de samenleving en de politiek echter geconfronteerd met alarmerende statistieken: bij migrantenjeugd blijkt sprake te zijn van relatief veel voortijdige schooluitval, minder goede schoolprestaties, hogere werkloosheid en meer criminaliteit. Er zijn veel opvoedingsproblemen in migrantengezinnen en relatief veel kinderen worden onder toezicht gesteld. Deze gezinnen maken weinig gebruik van lichtere, vrijwillige vormen van hulpverlening en zijn oververtegenwoordigd in de zwaardere, gedwongen hulpverlening.

#### 1997-2000: CRIEM – OP ALLOCHTONE JEUGD GERICHTE MAATREGELEN

Omdat het algemene beleid onvoldoende mogelijkheden biedt om de specifieke problemen te verminderen, formuleert de regering in 1997 specifiek jeugdbeleid voor migrantenjongeren. Ze doet dat in de nota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (CRIEM-nota). De regering erkent dat de maatregelen die tot 1997 zijn genomen, onvoldoende effect hebben gehad en dat specifiek op allochtone jeugd gerichte maatregelen nodig zijn.

De aanbevelingen van de CRIEM-nota worden uitgewerkt en in 1999 en 2000 in acht pilotgemeenten in praktijk gebracht. De maatregelen zijn gericht op voorschoolse educatie, voorkómen van schooluitval en criminaliteitspreventie. Er wordt geld beschikbaar gesteld voor extra capaciteit en voor methodiekontwikkeling. Er worden CRIEM-coördinatoren aangesteld, die binnen de gemeenten voor de integrale aanpak en afstemming tussen de instellingen moeten zorgen. De specifiek op de allochtone doelgroep gerichte maatregelen betreffen vooral jongeren die al met justitie in aanraking zijn gekomen; de preventieve maatregelen komen er bekaaid vanaf. Zo wordt er een intensievere vorm van individuele trajectbegeleiding geïntroduceerd bij de jeugdreclassering (ITB-CRIEM), náást de reguliere vorm.

Hoewel CRIEM een structurele verbetering van de reguliere aanpak boogde, waren de specifieke maatregelen daar niet expliciet op gericht. Als een aanpak succesvol was, ontbrak de aansturing om deze onder te brengen in het reguliere beleid, waardoor geen duurzame verbeteringen tot stand kwamen. Welke aanpak goed werkte, werd niet systematisch onderzocht. De evaluaties waren ook te weinig gericht op de inhoud en behelsden vooral het

beschrijven van het samenwerkingsproces tussen de verschillende instanties. In de eindevaluatie werd geconcludeerd dat er door de rol van de CRIEM-coördinator een betere afstemming kwam in een aantal gemeenten. Maar een conclusie was ook dat de visieontwikkeling en de regierol van de gemeente nog konden verbeteren en dat de participatie van migranten(organisaties) niet goed van de grond was gekomen.

#### 2000-2006: HET NIEUWE PREVENTIEBELEID – TOCH WEER PROJECTMATIG

De verbeterpunten uit de eindevaluatie van CRIEM werden van 2000 tot 2006 meegenomen in het nieuwe 'Preventiebeleid' dat in 38 gemeenten werd uitgevoerd. De opzet was om in het algemene beleid en bij bestaande voorzieningen knelpunten weg te werken in het bereik en de effectiviteit onder allochtone jongeren. In het algemene beleid werden dus specifieke maatregelen getroffen om beter aan te sluiten bij de migrantendoelgroep. Het Preventiebeleid wilde af van de projectmatige aanpak om tot structureel beleid te komen. In de praktijk bleek dat echter een brug te ver. Met het extra geld werd wederom projectmatig geëxperimenteerd en werden deels lopende projecten voortgezet, soms in een iets ander jasje. Sommige van de projecten waren helemaal gefocust op de doelgroep migrantenjongeren, terwijl andere zich op een bredere doelgroep richtten – maar wel met de bedoeling dat ook migrantenjongeren hiervan zouden profiteren.

In 2007 verscheen *Boefjes of Briljantjes*, een verslag van een onderzoek naar de werkzame mechanismen in de projecten voor allochtone jongeren.<sup>3</sup> Twee belangrijke conclusies van dit onderzoek zijn (1) dat succesvolle methodieken te weinig worden ingebed in de reguliere aanpak, en (2) dat succesvolle professionals projectmatig worden ingezet en slechts tijdelijke aanstellingen krijgen. Zodra de financiering voor een project stopt, is er zelfs geen ruimte meer voor een succesvolle professional.

#### 2006-2012: VAN NÓG SPECIFIEKER NAAR 'WEG MET SPECIFIEK'

De hiervoor beschreven maatregelen konden de problematiek onder bepaalde groepen migrantenjongeren niet wegnemen. De regering koos toen voor specifiekere doelgroepenbeleid. Waar het zich eerst richtte op 'allochtone' jongeren in het algemeen, werd nu het accent gelegd op Marokkaanse jongeren. Minister Donner van Justitie stelde in 2006 aan de vier grootsteden in Nederland geld ter beschikking om een criminele loopbaan bij die

jongeren tegen te gaan. (Let wel: dezelfde Donner heeft als minister van Integratiebeleid in 2011 het specifieke beleid stopgezet!)

Ook uit deze periode is geen onderbouwde beschrijving voortgekomen van wat goed werkt in de praktijk. De rijksoverheid heeft in de periode 2006-2009 geen opdracht gegeven om dit te onderzoeken. Desondanks is vanaf 2009 de specifieke aanpak van de problemen onder Marokkaanse jongeren verbreed naar 22 gemeenten, en is er eveneens in 22 gemeenten (deels andere) ook een specifieke aanpak voor Antilliaanse jeugd gekomen. De financiering van deze projecten wordt vanaf 2013 beëindigd.

### VOORBEELDEN VAN SPECIFIEK BELEID

Vanaf 2009 tot 2012 richtte het specifieke doelgroepenbeleid in Nederland zich vooral op het stellen van grenzen (tegengaan van overlast en criminaliteit) en het bieden van perspectief (voorkómen van schooluitval en toeleiden naar werk). Voor de criminaliteitsbestrijding worden onder meer extra jongerenwerkers of straatcoaches aangesteld in wijken waar veel risicojongeren vertoeven: om problemen vroegtijdig te signaleren en via een 'groepsaanpak' tegen te gaan. Om schooluitval te voorkomen krijgt de doelgroep extra aandacht, bijvoorbeeld van speciaal benoemde schoolcontactfunctionarissen uit dezelfde etnische groep als de risicojongeren. Daarnaast worden gezins- en oudercoaches ingezet die de doelgroep in de eigen taal en vanuit de eigen cultuur in de opvoeding ondersteunen. Tevens wordt met lokale migrantenorganisaties samengewerkt om de migranten beter te bereiken, en is er een intensievere samenwerking tussen de partners in de (justitiële) jeugdketen.

#### **Onze Toekomst – bruggen slaan in Utrecht**

Een voorbeeld van specifiek beleid voor Marokkaans-Nederlandse jeugd is het project 'Onze Toekomst' in Utrecht. Hierin zijn specifieke maatregelen uitgewerkt in een aantal deelprojecten: dagbesteding en begeleiding naar school of werk, Marokkaanse oudercoaches, intensieve outreachende hulpverlening voor jongeren, deskundigheidsbevordering van professionals in de jeugdketen, versterking van de betrokkenheid van de Marokkaanse gemeenschap. Ook is er extra coaching in het onderwijs. Zo werken er op drie VMBO-instellingen schoolcontactpersonen die een brug slaan tussen de ouders van (onder andere) Marokkaans-Neder-



landse jongeren en school. Doordat zij de taal spreken en de cultuur, traditie en religie kennen, weten zij de ouders van deze jongeren te bereiken. Zo worden de werkwijze en verwachtingen van de school duidelijker voor de ouders. Zij raken meer betrokken bij het onderwijs aan hun kind en begrijpen beter waar het mee bezig is. Hierdoor worden het schoolverzuim en de voortijdige schooluitval verminderd.

De doelgroep wordt beter bereikt door samenwerking met Al Amal. Dit is een migrantenorganisatie die een brugfunctie vervult tussen diverse instanties en moeilijk bereikbare migrantengezinnen. Voor deze multiprobleemgezinnen heeft Al Amal de methodiek 'Tussen In' ontwikkeld. Vertrouwenspersonen van Al Amal kunnen, met kennis van de taal en cultuur, wantrouwen wegnemen en snel het vertrouwen krijgen van de gezinnen, hen bewust maken van hun opvoedingsproblemen, motiveren voor hulp, en hen doorgeleiden naar de juiste hulpverlening.<sup>4</sup>

## **SPECIFIEK BELEID: DE RESULTATEN EN SUCCESFACTOREN**

In 2008 heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzoek gedaan naar de ervaringen met specifiek doelgroepenbeleid in een aantal gemeenten.<sup>5</sup> Hieruit blijkt dat over de resultaten en de werkzame bestanddelen van de interventies nog maar weinig bekend is. De meeste gemeenten hinken op twee gedachten waar het de ontwikkeling van specifiek beleid betreft. Enerzijds wil men voorkomen dat door doelgroepenbeleid een hele groep wordt gestigmatiseerd, anderzijds ziet men dat de problematiek wél een reden is om specifiek beleid te voeren. De voorkeur gaat uit naar een combinatie van generiek en specifiek beleid. Waar specifiek beleid nodig is, zou het tijdelijk moeten zijn.

Na 2008 is er meer aandacht gekomen voor het zichtbaar maken van resultaten en werkzame bestanddelen. Uit diverse evaluaties, een recente inventarisatie<sup>6</sup> van het samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse risicjongeren en uit onderzoek dat FORUM heeft verricht in 2011,<sup>7</sup> zijn inhoudelijke en procesmatige succesfactoren te destilleren.

### **INHOUDELIJKE SUCCESFACTOREN**

Een belangrijke succesfactor is het inzetten van 'intermediairs' uit de eigen gemeenschap (zie ook het kader over Onze Toekomst op p. 143-144). Intermediairs kunnen de kloof overbruggen tussen migrantengezinnen in een

achterstandssituatie en de reguliere jeugdvoorzieningen. Dit is nodig, omdat de drempel naar de reguliere hulpverlening vaak te hoog is. Het blijkt dat deze gezinnen zonder de tussenkomst van de intermediairs veelal niet tijdig en effectief geholpen worden.<sup>7</sup> Verschillende factoren spelen hierbij een rol. De belangrijkste zijn: problemen met de taal, cultuurverschillen in de opvoeding, schaamte, wantrouwen jegens reguliere instellingen, en het feit dat de instellingen onvoldoende kunnen aansluiten bij de belevingswereld van migrantengezinnen.

Laagdrempelig werken – bijvoorbeeld op plaatsen waar veel migranten komen – en het starten met praktische hulp zijn eveneens succesfactoren. Ook het werken met een multi-etnisch team, interculturele communicatieve vaardigheden en flexibele randvoorwaarden blijken positief uit te pakken.

Als met jongeren uit migrantengezinnen gewerkt wordt, is het betrekken van de omgeving en familie nog belangrijker dan het in het algemeen al is. Ook voor jongeren is een laagdrempelige aanpak noodzakelijk, zoals met goed bereikbare en herkenbare medewerkers die de jongeren actief opzoeken op plaatsen waar ze vaak komen. Een persoonlijke benadering en een goede band met de jongere en de ouders zijn een succesfactor. Dit vereist specifieke competenties van de uitvoerend werker, zoals het kunnen wegnemen van wantrouwen en het kunnen overbruggen van verschillen in taal en cultuur. Het hebben van dezelfde etnische achtergrond bevordert vaak de match tussen professional en ouders c.q. jongeren. In Nijmegen en Helmond worden bijvoorbeeld straatcoaches ingezet die uit de eigen wijk afkomstig zijn. Deze coaches zijn daardoor herkenbaar, kennen de lokale waarden en normen én de straatcultuur waarin de jongeren leven. De uitvoerende medewerkers kunnen een koppeling maken tussen de leefwereld van de jongeren en de maatschappij.

In de praktijk zien we dat bij de aanpak van problemen bij migrantenjongeren preventieve projecten meer succes opleveren dan repressieve projecten. Het beste is om te focussen op preventie, maar daarbij repressie op de juiste momenten niet te vergeten. Zo kan het bij overlast gevende groepen met criminele leiders van belang zijn om de leiders te isoleren en de meelopers te helpen.

#### PROCESMATIGE SUCCESFACTOREN

Een veelgenoemde succesfactor in het proces om het reguliere beleid te verbeteren is de gedrevenheid van de projectleider. Het vergt veel inzet, lef, overtuigingskracht en doorzettingsvermogen om extra aandacht voor mi-

grantengezinnen te genereren – zeker als het een plaats moet krijgen binnen een generieke aanpak.

Naast gedrevenheid is visieontwikkeling een factor van belang. Bij de introductie van specifiek beleid voor migranten dat gericht is op verbetering van het reguliere beleid, ontstaat per definitie weerstand vanuit algemene voorzieningen: zij zien vaak de noodzaak tot veranderingen niet (“Doen wij het dan niet goed?”). Bewustwording en visieontwikkeling met alle betrokken partners in een gemeente is nodig om voldoende draagvlak te krijgen.

Het opstarten van een traject kost veel tijd, geld en energie. Omdat projecten vaak een integraal karakter hebben, is een goede regie nodig. Projecten zijn succesvoller als het bestuur van een gemeente of instelling achter het specifieke beleid staat, en als er gewerkt wordt aan structurele verbeteringen.

Specifiek beleid is effectiever als uitvoerende instellingen de specifieke risicofactoren bij migrantenjongeren en de daarbij passende aanpak uiteindelijk onderdeel maken van hun reguliere werkwijze – door de manier van werken duurzaam aan te passen en de deskundigheid te bevorderen. Om in contact te komen met migranten – en het contact ook *vást* te houden – zijn er medewerkers nodig met een open, onbevooroordeelde houding, die de specifieke achtergronden van de migrantengezinnen en -jongeren kennen en over interculturele communicatieve vaardigheden beschikken. Hierdoor wordt een organisatie toegankelijk voor alle doelgroepen en wordt maatwerk mogelijk. Het opnemen van specifieke elementen in het algemene kwaliteitsbeleid is een relatief complex proces en vereist een lange adem.<sup>8</sup> Het dient goed gecoördineerd en gestuurd te worden vanuit het (top)management.

### **Kloof tussen vraag en aanbod**

Uit onderzoek dat FORUM in 2011 heeft verricht, blijkt dat er een kloof gaapt tussen vraag en aanbod van migranten en reguliere jeugdvoorzieningen. Bij migranten speelt onbekendheid een rol – onbekendheid met het Nederlands zorgsysteem, met de eigen problematiek – maar ook wantrouwen en angst: door taalproblemen is men bang niet goed begrepen te worden, leeft de vrees voor uithuisplaatsingen of om de Nederlandse opvoedstijl ‘opgelegd’ te krijgen. Aan de andere kant zijn jeugdvoorzieningen slechts beperkt in staat om extra tijd te steken in voorlichting, het opbouwen van een vertrouwensrelatie, het oplossen van taalproblemen

en het overbruggen van cultuurverschillen, omdat ze te maken hebben met werkdruk en prestatieafspraken. Daarnaast zien instellingen niet altijd de noodzaak om het beleid aan te passen; zij gaan ervan uit dat het aanbod goed is voor iedereen. Bij medewerkers ontbreekt het vaak aan voldoende interculturele sensibiliteit en vaardigheden om verschillen te overbruggen. Bovendien zijn jeugdvoorzieningen niet herkenbaar voor migranten, omdat er weinig diversiteit is onder het personeel.

### DE (ON)ZIN VAN SPECIFIEK JEUGDBELEID

Met beleid gericht op specifieke doelgroepen is getracht om de oververtegenwoordiging van migrantenjongeren in (onder andere) schooluitval en criminaliteit tegen te gaan. Hierbij zijn successen geboekt, maar vaak wel op beperkte schaal en van korte duur. De projecten stonden los van het reguliere beleid en waren niet gericht op duurzame verbeteringen. Later is geprobeerd een andere vorm van specifiek beleid te realiseren: een specificatie van regulier beleid, waardoor dit beter bij bepaalde doelgroepen aansluit. Dat is bijvoorbeeld het geval in de jeugdreclassering, waar naast reguliere individuele trajectbegeleiding (ITB), ook een aparte methodiek – ITB CRIEM – voor migrantenjongeren is ingevoerd. Maar ook deze poging kwam niet goed uit de verf. De specifieke elementen gericht op integratieproblematiek in de beschrijving van de methodiek – zoals meer aandacht voor de ouders, het netwerk en de biculturaliteit van de jongere – kregen in de praktijk niet de aandacht zoals bedoeld.<sup>9</sup> Het management stuurde ook niet op het duurzaam aanpassen van de reguliere methodiek. Bij de invoering van ITB CRIEM werd niet geïnvesteerd in het vergroten van draagvlak hiervoor. En dat is wel nodig, want gemeenten en instellingen zien zoals gezegd de noodzaak van substantiële aanpassingen niet altijd. Het werd onvoldoende duidelijk waar het reguliere beleid precies tekortschoot en welke werkzame bestanddelen in het reguliere werk geïmplementeerd moesten worden. Er werd veel geëxperimenteerd, maar te weinig systematisch onderzocht wat de werkzame bestanddelen waren. Hierdoor zijn de resultaten niet goed inzichtelijk gemaakt en onvoldoende uit de verf gekomen. Bovendien waren de doelen (op de lange termijn) onduidelijk: op welke manier zouden de werkzame bestanddelen worden opgenomen in generiek beleid? En wanneer zou de inhaalslag voltooid zijn?

### De valkuil van het ‘aparte’

Dit is de valkuil van specifiek beleid: zolang het in aparte projecten wordt uitgevoerd, het effect van specifieke maatregelen onduidelijk blijft en opname in generiek beleid niet expliciet wordt nagestreefd, worden de werkzame bestanddelen geen onderdeel van het generieke beleid en verdwijnen zelfs succesvolle initiatieven.

Een voorbeeld. In een gemeente waren twee extra Antilliaanse jongerenwerkers aangesteld om de overlast van Antilliaanse jongeren tegen te gaan. Zij boekten drie jaar lang successen, ze wisten de doelgroep goed te bereiken en de overlast terug te dringen. Echter, na afloop van het project werd het contract van deze werkers niet verlengd. De werkwijze zou namelijk overgenomen worden door andere jongerenwerkers met een vaste aanstelling – maar dat is niet gebeurd. De specifieke werkwijze werd als een ‘aparte’ werkwijze gezien, en niet als een integraal onderdeel van de algemene methodiek.

Effectief beleid voor migrantenjeugd kan niet losstaan van generiek beleid, zo blijkt in de praktijk. Aandacht voor specifieke doelgroepen zou naar ons idee altijd onderdeel moeten zijn van generiek beleid. Het gaat dus niet om de vraag of er specifiek of generiek beleid moet zijn, maar om de vraag: is het generieke beleid voldoende toegesneden om de problemen van de diverse doelgroepen effectief te bestrijden, en wordt er voldoende capaciteit ingezet? Om dat te bereiken moet in beleid, methodiek en competenties van de medewerkers rekening gehouden worden met de unieke achtergrond van ieder individu. Het personeel van instellingen dient cultuursensitief te zijn en rekening te houden met verschil in waarden, normen en communicatiestijl. De professional moet de eigen referentiekaders los kunnen laten en zich inleven in de leefwereld van zijn cliënt. Hiervoor is deskundigheidsbevordering nodig, maar ook beleid dat de *ruimte* biedt voor de professional om cultuursensitief te kunnen werken. Er zijn expliciete specifieke maatregelen nodig om een inhaalslag te maken, het reguliere beleid zodanig te verbeteren dat het voldoende kan differentiëren om effectief te zijn voor alle doelgroepen. Opdat instellingen uiteindelijk voor iedereen goed toegankelijk zijn, dat er maatwerk wordt geleverd en dat professionals goed kunnen omgaan met een diverse cliëntenpopulatie.

### **GENERIEK BELEID: EFFECTIEVER MET SPECIFIEKE BESTANDDELEN**

De overheid kiest nu voor generiek beleid dat goed werkt voor alle doelgroepen. In de integratienota van 2011 staat dat het algemene beleid waar nodig

wordt bijgestuurd, zonder apart doelgroepenbeleid te formuleren. Dit klinkt goed, maar de vraag is of dit ook echt kan slagen zonder een verbeterprogramma. Uit debatten in de Tweede Kamer hebben wij de indruk gekregen dat het afschaffen van apart doelgroepenbeleid op zichzelf breed gedragen wordt. Wel wordt er verschillend gedacht over de mate waarin het generieke beleid moet worden aangepast om beter maatwerk te kunnen leveren.

Naar ons idee is specifiek beleid nodig om het generieke beleid effectiever te maken. De valkuil van specifiek beleid moet dan wel vermeden worden: zie het niet als apart en aanvullend beleid, maar als een inhaalslag om het generieke beleid te verbeteren. Het gevaar van de nadruk op generiek beleid is dat er onvoldoende gedifferentieerd wordt om effectief te zijn voor verschillende doelgroepen. De grote nadruk die de nota *Integratie, binding, burgerschap* op de eigen verantwoordelijkheid van migranten legt, geeft aan dat men geneigd is om minder te investeren in specifieke factoren. “Hebt u opvoedingsproblemen, dan kunt u naar het Centrum voor Jeugd en Gezin. De deur staat voor iedereen open. U bent zelf verantwoordelijk om een hulpvraag te formuleren”, is dan de boodschap.

#### Nadruk op eigen verantwoordelijkheid

Volgens de integratienota van Rutte I moeten migranten zich aanpassen aan Nederlandse normen en waarden. Ook financiert de overheid de tolken niet meer. Aan de andere kant staan er wel passages in de nota die op de verantwoordelijkheid van de algemene instellingen wijzen. Er staat bijvoorbeeld dat, wil het algemene beleid effectief werken, er gedegen kennis is vereist: over specifieke problemen van jonge migranten en de achtergronden daarvan, over de uitwerking van het algemene beleid en knelpunten daarin, en over succesvolle interventies en methoden. Bovendien wil de regering de kennis over diversiteit in het jeugdbeleid ontsluiten en het lokale beleid ondersteunen. Citaat: “De kennis en ervaring opgedaan in het programma Diversiteit in het Jeugdbeleid en de aanpak van Marokkaans- en Antilliaans-Nederlandse jongeren, zal worden benut om generieke instellingen de kennis en capaciteiten te geven om de specifieke problematiek van sommige migranten aan te pakken.” Vooralsnog – we schrijven begin 2013 – zijn er echter geen concrete acties om dit te bewerkstelligen. Door de nadruk die de overheid legt op de eigen verantwoordelijkheid van migranten, verwachten wij niet dat zij de reguliere instellingen sterk op hún verantwoordelijkheid zal gaan wijzen.

### Landelijke kennis lokaal verankeren

Het in de integratienota genoemde programma Diversiteit in het Jeugdbeleid, gestart door de vroegere minister Rouvoet van Jeugd en Gezin, is een voorbeeld van een initiatief dat zich richt op het verbeteren van generiek jeugdbeleid en het toegankelijker maken van opvoedingsondersteuning en lichte vormen van hulpverlening. Hierdoor is op landelijk niveau veel kennis ontwikkeld over effectieve interventies, intercultureel vakmanschap en het verbeteren van de toegankelijkheid. Maar veel van die kennis moet nog wel (op lokaal niveau) worden verankerd. Het werkelijk verankeren in generiek beleid blijkt veel energie te kosten, dat gaat bepaald niet vanzelf. Het is de vraag of de regering daar energie in zal steken. Wij hopen van wel, want wij merken dat het afschaffen van het doelgroepenbeleid tot gevolg heeft dat veel gemeenten het helemaal niet meer willen hebben over het thema 'diversiteit'.

### HET PROCES VAN SPECIFIEK NAAR GENERIEK

Het onderbrengen van het diversiteitsperspectief in generiek beleid wordt ook wel 'mainstreaming' genoemd. In het verleden werd het begrip gebruikt bij het proces van vrouwenemancipatie (*gender-mainstreaming*). Het gaat erom verschillende doelgroepen als vanzelfsprekend in de 'hoofdstroom' van beleid mee te nemen. Wij definiëren het begrip mainstreaming in dit kader als het integreren en verankeren van het diversiteitsperspectief in het beleid, zodat dit beleid effectief is voor alle burgers, in al hun diversiteit. Beleidsprocessen van overheid en publieke voorzieningen worden dan zodanig georganiseerd, verbeterd, ontwikkeld en geëvalueerd dat het beleid op alle niveaus en in alle fasen een diversiteitsperspectief krijgt ingebouwd, door de actoren die dat beleid maken.<sup>10</sup> Dan ontstaat een beleid dat gestoeld is op de visie dat (etnisch-culturele) diversiteit vraagt om differentiatie van maatregelen en het aanbod van voorzieningen.

### Rekening houden met diversiteit

Om het diversiteitsperspectief in het beleid 'in te bouwen', is beleidsinformatie nodig over specifieke problemen, over het bereik van verschillende doelgroepen, de effectiviteit van de aanpak. Op grond van deze informatie kan men nieuwe werkwijzen ontwikkelen en de verbeteringen 'vastleggen' in het beleid. Door de erkenning van verschillen wordt binnen het generieke beleid rekening gehouden met de verschillende implicaties die het beleid kan hebben voor de diverse bevolkingsgroepen.<sup>11</sup>

Om ervoor te zorgen dat er binnen de reguliere jeugdvoorzieningen als vanzelfsprekend ruimte is voor diversiteit, is daar een inhaalslag nodig op het gebied van diversiteitsbeleid. Er is nu eenmaal een grote diversiteit in de samenleving, en instellingen binnen het jeugdbeleid moeten afdoende maatwerk kunnen leveren. Dit betekent dat zij rekening houden met de migratiegeschiedenis, met specifieke achterstanden, met de minderheidspositie en cultuurverschillen. Belangrijk, want deze factoren brengen extra risico's met zich mee voor het ontstaan van problemen bij jeugdigen en gezinnen.<sup>12</sup> Rekening houden met deze factoren vergroot de effectiviteit van maatregelen. Onze ervaring met gemeenten leert echter dat – zeker in het huidige politieke klimaat – niet iedereen de kansen ziet. Ook vergt het nogal wat lef en doorzettingsvermogen om met een verbeterproces aan de slag te gaan.

### TEN SLOTTE...

Wij concluderen dat de verschillende beleidsmaatregelen die rijksoverheid en gemeenten in de afgelopen decennia getroffen hebben, procesmatig en inhoudelijk onvolledig zijn (uitgevoerd). Procesmatig was er te weinig sturing op het verbeteren van regulier beleid en zijn de innovatieve projecten onvoldoende geëvalueerd. Inhoudelijk werden vaak slechts oppervlakkige wijzigingen doorgevoerd in de methodieken. Doelgroepenbeleid was bedoeld om de oververtegenwoordiging van migrantenjeugd in schooluitval en criminaliteit terug te dringen, en niet of nauwelijks om het reguliere beleid te verbeteren. De (tijdelijke) maatregelen werden fragmentarisch en experimenteel uitgevoerd. De specifieke maatregelen stonden te zeer los van het algemene beleid, waardoor zij onvoldoende impact hadden.

Het lijkt ons niet verkeerd om te stoppen met apart doelgroepenbeleid. Maar dan moet er wel iets voor in de plaats komen. Problemen moeten niet onder het vloerkleed geschoven worden. Een substantieel deel van de Nederlandse jeugd is van buitenlandse afkomst – en een deel van deze laatste groep heeft te maken met meer risicofactoren op verschillende leefgebieden dan de gemiddelde jongere. Daarom moeten we werken aan het 'diversiteits-*proof*' maken van het reguliere jeugdbeleid.

### Allen om de tafel: óók migranten

Wij merken dat sommige gemeenten het beëindigen van het doelgroepenbeleid als excuus gebruiken om helemaal geen aandacht meer te besteden aan een beter beleid voor de migrantenjeugd. Het is de verantwoordelijkheid



van de overheid en de jeugdvoorzieningen om de kloof tussen de vraag en het aanbod te dichten en de kwaliteit van de voorzieningen te verbeteren. Om dit te realiseren adviseren wij gemeenten om samen met alle partners in het jeugdbeleid en met vertegenwoordigers van migranten om de tafel te gaan zitten: om een gedeelde visie te ontwikkelen en vervolgens een plan op te stellen dat het algemene beleid effectiever maakt voor de migrantenjeugd. Onderdeel van het jeugdbeleid moet zijn dat de gemeente voldoende inzicht heeft in de ernst en omvang van problemen bij verschillende migrantengroepen en goed geïnformeerd is over de toegankelijkheid en kwaliteit van jeugdvoorzieningen voor de verschillende doelgroepen. Dat is ook van belang voor de monitoring van het verbeteringsproces. Migrantenorganisaties en/of sleutelfiguren uit migrantenkringen zouden als gelijkwaardige partners betrokken moeten worden bij dat proces, en de gemeente dient de samenwerking met reguliere voorzieningen te stimuleren.

#### Sturen hoeft niet veel te kosten

Gemeenten zouden er goed aan doen intermediairs te faciliteren die groepen kunnen voorlichten, voor empowerment van de achterban kunnen zorgen en een brugfunctie kunnen vervullen naar reguliere voorzieningen. De gemeente kan instellingen aansporen om hun toegankelijkheid te verbeteren, het interculturele vakmanschap van professionals te vergroten, een meer divers personeelsbestand te creëren en de werkwijze aan te passen. Natuurlijk, in tijden van bezuinigingen is het lastig middelen vrij te maken om het proces van mainstreaming te stimuleren. Maar sturing geven hoeft niet altijd veel geld te kosten.

Ons advies aan de gemeenten is om de lange termijn in ogenschouw te nemen. Er is de afgelopen jaren veel kennis opgedaan in specifieke projecten en via het landelijke programma Diversiteit in het Jeugdbeleid. Het is zonde van het geld om al deze expertise weg te laten vloeien en niet te gebruiken voor het verbeteren van het generieke beleid. Bovendien worden de gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het hele jeugdbeleid, inclusief de jeugdzorg. Door mainstreaming zullen eerstelijns jeugdvoorzieningen effectiever worden, waardoor te besparen is op de kosten van duurdere tweede- en derdelijns zorg. En zo wordt dus naast maatschappelijke winst ook financiële winst geboekt.

## NOTEN

- 1 Egeraat, A. van (1995), *Lokaal minderhedenbeleid. Het ontstaan en de ontwikkeling van gemeentelijke bemoeienis met minderheden 1983-1992*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 2 Derksen, G. & R. Koolen (1987), Adviezen van de Raad voor het Jeugdbeleid; commentaar. In *Tijdschrift Jeugd en Samenleving*, nr. 12, 1987, pp. 738-748.
- 3 Korf, D.J., S. Place, E. van Vliet & N. Tanoglu (2007), *Boeffjes of briljantjes. Over de effecten van criminaliteitspreventie bij allochtone jongeren*. Utrecht: FORUM / Rotterdam: Ger Guijs.
- 4 Paridaen, R., J. van Heijster, F. Meijer & M. Brouwer (2011), *Stand van zaken Onze Toekomst*, Gemeente Utrecht.
- 5 Vandenbroucke, M., H. Braam, T. Pels & M. Steketee (2008), *Gemeentelijk beleid voor Marokkaans-Nederlandse jongeren. Rapportage over de wenselijkheid van specifieke doelgroepenbeleid*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- 6 Vijghen, M.J.T.M. (2011), *Hoe specifiek is regulier beleid (en andersom)?* Zoetermeer: Samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse risicojongeren.
- 7 Bellaart, H. & A. Pehlivan (2011), *Met één hand kun je niet klappen!* Utrecht: FORUM.
- 8 Bellaart, H. (2004), *Verlangen naar de zee*. Utrecht: Sectorfonds Zorg.
- 9 Bijl, B., Beenker, L.G.M & Y. van Baardewijk (2005), *Individuele Traject Begeleiding op papier en in de praktijk*. Duivendrecht: PI Research.
- 10 Wij hebben hierbij gebruikgemaakt van de definitie van de Raad van Europa: Council of Europe (1998). *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Strasbourg: Raad voor Europa.
- 11 Peeters, R. (2012), *Maatschappelijke Mainstreaming*. Utrecht: FORUM.
- 12 WODC (2008), *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. Den Haag: WODC.



# GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG – TWEEDELING NIET ZINVOL

Doelgroepenbeleid op basis van gecombineerde risicofactoren

*Rob van Dijk*

## INLEIDING

Migranten moeten zich de leidende cultuur in Nederland eigen maken; ze zijn daar zelf, individueel én collectief, verantwoordelijk voor. Dat is de kern van de kabinetsnota *Integratie, binding, burgerschap* uit 2011. De overheid verwacht van migranten zelfredzaamheid en ziet voor zichzelf geen noemenswaardige rol weggelegd – ook niet in de bestrijding van discriminatie en uitsluiting die inburgering in de weg staan en tot gezondheidsklachten kunnen leiden. In mei 2011 stelde de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport haar beleid al op één punt bij in de geest van de integratienota. Namelijk: ze beëindigde de vergoeding door de overheid van tolkendiensten in de gezondheidszorg. Het is aan de migrant zich in het Nederlands verstaanbaar te maken, of anders zelf een tolk in de arm te nemen. Een goede communicatie met hulpverleners als voorwaarde voor effectieve zorg is zo de verantwoordelijkheid van de patiënt.

### Een tegendraadse ontwikkeling

Wat betekent het nieuwe integratiebeleid voor de gezondheidszorg? Daarover gaat dit betoog, waarin twee kwesties aan de orde komen. Allereerst: hoe verhouden de aannames van de integratienota – eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid – zich tot het zieke individu? Duidelijk zal worden dat het maar zeer de vraag is of deze vooronderstellingen wel verenigbaar zijn met de logica van het zorgen. Daarna volgt een analyse van de ontwikkelingen van de afgelopen decennia in één van de zorgsectoren, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Hierbij gaat het vooral om de vraag: hoe is het beleid van deze sector te kenschetsen in termen van specifiek en algemeen, wat heeft het opgeleverd, en hoe verhoudt het zich tot het ingezette integratiebeleid? De organisatie van de GGZ is daarbij de focus.

Mijn stelling is dat de GGZ een tegendraadse ontwikkeling doormaakt – het aantal categorale GGZ-instellingen neemt juist toe – en daarin gestimuleerd wordt door het overheidsbeleid. Ik eindig met een pleidooi voor het loslaten van etnisch categoriseren op basis van herkomst en voor het meenemen van sociaal-culturele factoren in de omschrijving van doelgroepen van generiek beleid.

### VERANTWOORDELIJK EN ZELFREDZAAM IN TIJDEN VAN ZIEKTE

Het integratiebeleid van het eerste kabinet-Rutte veronderstelt dat migranten bij hun inburgering de beschikbare middelen en mogelijkheden strategisch inzetten en zelf de touwtjes in handen nemen – als autonome, ondernemende burgers. Aan dit mensbeeld ligt het ideaal van het zelf kiezen ten grondslag. In haar betoog over de depressie-epidemie laat Trudy Dehue, hoogleraar Wetenschapstheorie en wetenschapsgeschiedenis aan de Universiteit van Groningen, zien dat dit mensbeeld ook in de GGZ terrein wint. De patiënt verschijnt daar als “een grotendeels zelf verantwoordelijk individu dat op basis van objectieve informatie keuzes moet kunnen maken” (2008: 194). In enkele steekwoorden: het eigen lichaam als onderneming; ziekte als een te managen proces; het individu verantwoordelijk voor het eigen herstel. Patiënten zijn zorgconsumenten die op rationele gronden zorgproducten kopen, met zorgverleners onderhandelen en (behandel)overeenkomsten aangaan.

#### Ziekte beïnvloedt het denken

Filosoof en antropologe Annemarie Mol spreekt van de logica van het kiezen. Deze logica veronderstelt dat patiënten zich kunnen distantiëren van hun zieke lichaam en bij het wikken en wegen daar geen last van hebben. Patiënten zijn echter mensen mét een ziek lichaam. De ziekte is een integraal deel van hun leven en beïnvloedt het denken en handelen. Zo vertrouwde een Amsterdamse huisarts mij ooit toe dat hij tegen medicaliseren is, maar ook van zichzelf wist dat hij bij gezondheidsproblemen ijlings de steun en interventie van een arts zou zoeken.

Zelf kiezen is in de gezondheidszorg een mooi ideaal, maar zieken zijn daar volgens Annemarie Mol vaak niet toe in staat. “Als je verward en bang bent, omdat je net beseft dat je een of andere nare kanker hebt, wil je graag dat iemand anders voor je beslist wat verder (al dan niet) te doen” (2006: 14). Ze pleit voor een logica van het zorgen, die “niet alleen ons gezonde deel

aan(spreekt), maar [...] ons ook als zieke serieus (blijft) nemen” (2006: 111). De focus ligt hierbij niet op de patiënt als kiezend en handelend individu, maar op het samenspel van patiënt en behandelaars, op gedeelde verantwoordelijkheid en een gezamenlijk zoeken en uitproberen wat goed is voor de patiënt. Actief zijn als patiënt betekent dan niet ‘eigen baas zijn’ en kiezen, maar hoofdspeler zijn in het eigen leven en vooral: praktisch handelen.

#### Wat (niet) te verwachten?

Mogen we van geesteszieke mensen de verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid verwachten waarover de integratienota van 2011 spreekt? Het is in dit licht bezien een retorische vraag, te meer omdat een psychiatrische stoornis iemands kijk op de werkelijkheid en zijn sociaal functioneren ernstig kan verstoren. En terugkerend naar het tolkenbeleid: we kunnen van zieke migranten evenmin verwachten dat zij zelf de voorwaarden scheppen voor een effectieve communicatie met de hulpverlener. Ze zijn niet, zoals minister Schippers wil, aan de poort van de GGZ aan te spreken op het feit dat ze onvoldoende het Nederlands beheersen. Je kunt er niet van uitgaan dat dit een bewuste, eigen keuze is. De gelegenheid kan ontbroken hebben, bijvoorbeeld omdat iemand pas kort in Nederland is. Het leervermogen kan beperkt zijn, of de kennis van de Nederlandse taal kan (deels) verloren zijn gegaan door het ouder worden of door gezondheidsproblemen. Dan laat ik nog buiten beschouwing dat in de GGZ, waar het doorgaans om het interpreteren van interpretaties gaat, het spreken van Nederlands op zich nog niet altijd voldoende is. Gevoelens en emoties laten zich soms moeilijk in een andere taal dan de moedertaal verwoorden. Beschikbaarheid van tolken is een kwestie van kwaliteit van zorg, en eerder een zaak van de zorgaanbieder dan van de consument. De Wet op de Geneeskundige Behandeloovereenkomst (WBG) stelt immers dat het de taak van de hulpverlener is om de patiënt in begrijpelijke bewoordingen voor te lichten over het behandelplan en daar overeenstemming over te krijgen.

#### Gezondheidszorg en integratiebeleid

De opeenvolgende overheidsnota's over de integratie van etnische minderheden, allochtonen of nieuwkomers van de afgelopen 40 jaar laten zien dat daarin de gezondheidszorg slechts figureert, een ondergeschoven kind is. Integratiebeleid gaat vooral over onderwijs, arbeidsmarkt en rechtspositie. De onuitgesproken gedachte is lang dat de inzet op het terrein van wonen, werken en weten uiteindelijk doorslaggevend is en leidt tot verbetering van de gezondheid en adequaat gebruik van de zorgvoorzieningen.

De overheid legde al snel (in 1976) de verantwoordelijkheid voor een toegankelijke en kwalitatief gelijkwaardige zorg voor alle Nederlandse ingezetenen bij de gezondheidszorg zelf, bij het particuliere initiatief. Het idee van specifieke ofwel categorale voorzieningen voor migranten wees ze eind jaren '70 van de hand. Het terugkerende motto: algemeen waar mogelijk, specifiek waar nodig. De overheid heeft voor zichzelf altijd slechts een beperkte taak gezien als schepper van voorwaarden. In de praktijk kwam het neer op het financieren van tolkencentra (1975), het Bureau Voorlichting Gezondheidszorg Buitenlanders (1977), de kenniscentra Pharos (1993) en Mikado (2000) en diverse onderzoeksprogramma's van ZonMw.

Tweemaal financierde de overheid omvangrijke stimuleringsprojecten in de GGZ. Het eerste was een landelijk project voor deskundigheidsbevordering van de toenmalige Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (1985-1990), in het tweede geval ging het om het Interculturalisatie Actieplan van koepelorganisatie GGZ Nederland (2000-2004). Deze kapitaalinjecties leidden binnen GGZ-instellingen tot een tijdelijke intensivering van activiteiten en projecten gericht op migranten.

Uit dit alles zijn drie algemene conclusies te trekken: 1) de relatie tussen overheidsbeleid en GGZ-beleid is zwak als het gaat om de integratie van migranten, 2) de overheid kiest niet voor actieve sturing en toetsing, en 3) de beschikbaarheid van aanvullende (overheids)middelen heeft een positieve uitwerking op de aandacht voor migranten in de GGZ.

### **SPECIFIEK EN GENERIEK IN DE GGZ – EEN SIAMESE TWEELING**

De integratienota van het eerste kabinet-Rutte zet in op generiek beleid en ziet af van specifiek beleid of doelgroepenbeleid. Van een dergelijke trendbreuk is in de GGZ geen sprake. In het beleid van deze sector gaat het in de organisatie van de zorg sinds jaar en dag om een *combinatie* van beide, waarbij specifiek beleid in de loop der jaren wat meer gewicht lijkt te krijgen.

Wat onmiddellijk opvalt als het gaat om de geestelijke gezondheidszorg voor migranten, is dat er van een GGZ-breed beleid geen sprake is. De GGZ-instellingen maken hierin ieder afzonderlijk hun eigen keuzen. Sectorbeleid staat in het vervolg van dit betoog voor de grootste gemene deler van het beleid van de GGZ-instellingen. Er zijn in het sectorbeleid ruwweg twee perioden te onderscheiden. Het einde van het Interculturalisatie Actieplan van GGZ Nederland (2002-2004) markeert de overgang.

### 1983-2004: BEVLOGENHEID EN INTERCULTURALISATIE

Tot 2004 is de leidende gedachte dat de geestelijke gezondheidszorg voor migranten een zaak is van de algemene GGZ-instellingen. Het beleid is generiek en krijgt in het begin van de jaren '90 de benaming 'interculturalisatie'. De term verwijst naar zowel het beleid van de sector als dat van de afzonderlijke instellingen. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg omschrijft interculturalisatie als "een beleid gericht op het cultuurgevoeliger maken van voorzieningen in de gezondheidszorg met het doel allochtone en autochtone (potentiële) zorgvragers gelijkwaardige kwaliteit van en gelijke toegang tot de zorg te verschaffen" (2000: 12).

Interculturalisatie resulteerde niet in het opzetten van categorale instellingen. Dat wil zeggen: instellingen die zich uitsluitend richten op patiënten met een andere cultuur, of met een migratieachtergrond. Ook categorale afdelingen of teams binnen algemene GGZ-instellingen zijn in deze periode een zeldzaamheid. Voor migranten was de afdeling Transculturele Psychiatrie van de Riagg Rijnmond, opgericht begin jaren '90, lange tijd het enige voorbeeld. Het is vooral de geestelijke gezondheidszorg voor asielzoekers en vluchtelingen die, ook nu nog, categoriaal is georganiseerd. De Sociaal-Psychiatrische Dienst voor Vluchtelingen (Riagg Centrum Oud West) en de afdeling Phoenix (Algemeen Psychiatrisch Ziekenhuis Wolfheze) waren daar voorlopers van, later aangevuld met de klinische voorzieningen De Evenaar (GGZ Drenthe), Equator (AMC De Meren), De Vonk (Centrum 45) en de 'dagbehandeling vluchtelingen' van de Reinier van Arkelgroep. De voorzieningen ontstonden vaak op initiatief van betrokken professionals en bevoegen managers.

#### Aangepast en groepsgericht

Die categorale organisatie van de geestelijke gezondheidszorg voor asielzoekers en vluchtelingen hing vooral samen met het specifieke, bijzondere karakter van hun psychische problemen, met de grote diversiteit van achtergronden en de onbekendheid van professionals daarmee, en met de onverwacht sterke toename van het aantal asielzoekers in de jaren '90. Voor een deel is die categoralisering ook te verklaren uit het feit dat asielzoekers in afwachting van een besluit over een verblijfsstatus niet mogen inburgeren en niet onder de reguliere ziektekostenverzekering vallen.

De GGZ-instellingen ontwikkelen in deze periode vooral aangepaste preventieprogramma's en groepsspecifieke behandelmethoden naast het bestaande zorgaanbod. Hierbij gaat de aandacht met name uit naar de Turkse



en Marokkaanse gemeenschap. Steunende groepstherapie voor Marokkaanse mannen, een cursus 'leren leven met pijnklachten' voor Turkse en Marokkaanse vrouwen, gespreksgroepen voor Turkse en Marokkaanse adolescenten, een familiegroep voor ouders van Marokkaanse patiënten met schizofrenie – het zijn enkele voorbeelden van categoriaal zorgaanbod. De instellingen investeren verder vooral in meertalig voorlichtingsmateriaal, in de werving van allochtone medewerkers en in deskundigheidsbevordering van medewerkers om hun kennis van etnische groepen en hun cultuursensitiviteit te vergroten. De mate waarin dit gebeurt varieert per instelling. Het beleid is dan ook te typeren als generiek in doelstelling en deels (herkomstgroep)specifiek in uitwerking.

#### 2004-2012: MARKTWERKING EN DIVERSITEIT

In de loop van het Interculturalisatie Actieplan neemt de animo voor interculturalisatie bij de GGZ-instellingen af (Kramer 2011). Wat als procesversneller bedoeld is, blijkt een laatste opflakking van interculturalisatie te zijn. Dat heeft met meerdere factoren te maken.

Na het aantreden van het tweede kabinet-Balkenende maakt minister Hoogervorst al snel duidelijk dat zijn ministerie niet meer zal investeren in interculturalisatie. Hij legt de implementatie van de aanbevelingen van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000) stil. In een brief aan de Tweede Kamer (16 maart 2004) stelt hij: "Burgers en instellingen moeten zelf hun verantwoordelijkheid nemen. [...] Allochtone zorgvragers [...] moeten zichzelf vertrouwd maken met het Nederlandse systeem van de gezondheidszorg. Daarvoor is het nodig dat zij de Nederlandse taal leren en beheersen." Naar zijn mening hebben de marktpartijen voldoende oog voor de problematiek. Daarmee is de toon gezet.

Tegelijkertijd maakt de GGZ een periode van fusies en schaalvergroting door en krijgt ze te maken met stelselwijziging, marktwerking en bezuinigingen. Gecombineerd met het ontbreken van wetenschappelijk bewijs van de effectiviteit van interculturalisatie verdwijnt het thema van de agenda van bestuurders en managers. Ook interculturalisatie krijgt te maken met wat filosoof Coen Simon (2011) "de fictie van de harde feiten" noemt. Praktijkervaringen van professionals of ideologische gedrevenheid van managers zijn niet meer genoeg om interculturalisatie tot beleidsprioriteit te maken. Volgens Victor Vladár Rivero (2006), psychiater en voormalig bestuurder van de Parnassia Bavo Groep, is er "binnen de GGZ pas brede aandacht voor migranten als er een economische reden is".

Ten slotte klinken er stemmen die een beleid gericht op herkomstgroepen als te grofmazig en achterhaald typeren: het zou onvoldoende recht doen aan individuele verschillen. Zo wijst Marleen Barth (2009), voorzitter van GGZ Nederland, op het gevaar van etnische hokjes. Ze verbindt diversiteit met individualiseren en ziet het leveren van maatwerk in een geïndividualiseerde wereld als de nieuwe opdracht van de GGZ. Interculturalisatie is uit, diversiteitsbeleid is in. Haar stellingname is een reactie op de uitvergroting van cultuurverschillen in de voorafgaande periode en de onhoudbaarheid van etnische categorisering op basis van één criterium, namelijk de geboorteplaats van de patiënt en van de ouders. (We komen hier later nog op terug.) Interculturalisatie wordt vereenzelvigd met het denken in cultuurverschillen en herkomstgroepen en als ‘oude politiek’ weggezet. In de praktijk lijkt er echter nog niet veel te veranderen. Diversiteit verwijst doorgaans nog steeds vooral naar cultuurverschil en herkomst.

#### Meertalig en cultuursensitief

Geheel in de tijdgeest van vraaggerichtheid, marktwerking en maatschappelijk ondernemen vestigen zich sinds 2004 nieuwe GGZ-instellingen in de *niches* van de zorgmarkt. Ze profileren zich nadrukkelijk als cultuursensitief, met kennis van migratie als *life event*, en met de beschikbaarheid van meertalige hulpverleners. Het zijn autonome zorgbedrijven die zich impliciet of expliciet op migranten richten.

Een rondgang langs hun websites (alle geraadpleegd op 9 april 2012) maakt dat snel duidelijk. Op de website van i-psy (interculturele psychiatrie) is te lezen: “Wij behandelen in het Turks, Arabisch, Spaans, Portugees, Engels, Dari, Farsi, Pools en meer talen, altijd met respect en begrip voor de eigen cultuur” ([www.i-psy.nl](http://www.i-psy.nl)). NOAGG Centrum voor Transculturele Geestelijke Gezondheidszorg biedt “psychiatrische hulpverlening voor mensen met een andere culturele achtergrond” ([www.noagg.nl](http://www.noagg.nl)). Esens Interculturele geestelijke gezondheidszorg (voorheen Illuminatus) “richt zich op migranten in Nederland, door cliënten in de eigen taal én cultuur te woord te staan” ([www.esens.nl](http://www.esens.nl)). Anderen spreken van “cultuurgevoelige psychische hulp in meerdere talen” (GGZ Divers, [www.ggzdivers.nl](http://www.ggzdivers.nl)) of geven aan te beschikken over hulpverleners van verschillende herkomst “waardoor zorg van een hulpverlener van dezelfde afkomst vaak mogelijk is” (Zorginstelling More, [www.morezorg.nl](http://www.morezorg.nl)).

### **De categorale dynamiek: i-psy als voorbeeld**

Illustratief voor de ontwikkeling in de GGZ na de eeuwwisseling is de geschiedenis van i-psy. Haar voorloper, NOAGG (Nederlandse Organisatie voor Allochtone Geestelijke Gezondheidszorg), start in 2004 als zelfstandige onderneming met vestigingen in Utrecht, Rotterdam en Den Haag. Wanneer de formule na enkele jaren bedrijfseconomisch niet levensvatbaar blijkt, gaat de vestiging in Utrecht onder de naam NOAGG verder als onderdeel van Altrecht, een algemene GGZ-instelling, en raakt hiermee meer en meer vervlochten. De overige vestigingen worden samengevoegd in een zelfstandige onderneming onder de naam i-psy (interculturele psychiatrie) met een minderheidsparticipatie van de Parnassia Bavo Groep, eveneens een algemene GGZ-instelling. Sinds 2010 is deze instelling volledig eigenaar en is i-psy een afzonderlijk zorgbedrijf binnen dit concern.

Het bedrijf i-psy richt zich op mensen bij wie “aannemelijk is dat de problemen samenhangen met migratie en de veranderingen in cultuur, sociale verbanden en leefomgeving waarmee dit gepaard gaat” (Snijders 2012). Patiënten komen uit alle etnische minderheidsgroepen, maar de grootste patiëntengroep is van Turkse afkomst. Een explosieve ontwikkeling tekent zich af. De omzet verzevenvoudigt tussen 2007 en 2011 en dienovereenkomstig het aantal patiënten en medewerkers. Er zijn in 2012 elf vestigingen in vijf provincies, met twee vestigingen in voorbereiding.

De ambitie van i-psy is een landelijk dekkend netwerk op te zetten met een breed spectrum aan voorzieningen. De organisatie biedt psychiatrie aan volwassenen, kinder- en jeugdpsychiatrie, forensische psychiatrie, ontwikkelt een aanbod voor eerstelijns psychologische hulp en heeft plannen voor een landelijk consultatieteam. Ze gaat joint ventures aan met algemene GGZ-instellingen, bijvoorbeeld met Lucertis en De Jutters voor kinder- en jeugdpsychiatrie. Wat begon als een specifieke voorziening voor volwassen allochtone patiënten, ontwikkelt zich snel in de richting van een categoriaal spiegelbeeld van de gehele sector.

## HET SUCCES VAN CATEGORALE GGZ-INSTELLINGEN

Vrijgevestigd psychiater Iwona Smoktunowicz kreeg op een gegeven moment zo veel Poolstalige patiënten, aldus een interview in *De Pers* ('Pool in psychische nood zoekt hulp', 1 november 2011), dat ze besloot om GGZ Keizersgracht op te richten. Deze GGZ-instelling in Amsterdam werkt met elf Pools-sprekende psychiaters en psychologen en heeft contracten met ziektekostenverzekeraars. In twee jaar tijd behandelde het team 700 Poolse patiënten én enkele honderden Nederlandse patiënten.

Het succes van deze en andere categorale GGZ-instellingen vloeit voort uit een samenspel van factoren. We wezen al op het verdwijnen van interculturalisatie van de bestuursagenda van algemene GGZ-instellingen. Het is aannemelijk te veronderstellen dat het floreren van categorale GGZ-instellingen en voorzieningen ook samenhangt met het onvermogen van de algemene GGZ-instellingen om adequaat op etnische en culturele diversiteit van hun cliëntèle in te spelen.

Jozen Snijders (2012), bestuurder van i-psy, is in ieder geval die mening toegegaan. Als redenen waarom patiënten voor i-psy kiezen ziet zij: dat de patiënten zich elders onbegrepen voelen, dat ze onvoldoende aansluiting van het zorgaanbod ervaren bij de eigen belevingswereld en cultuur, dat ze te weinig aandacht voor hun lichamelijke klachten ondervinden en dat ze liever hulpverlening in de eigen taal zoeken. Deze patiënten zijn dus ontevreden met het aanbod van de algemene GGZ-instellingen. Ook andere categorale GGZ-instellingen geven dat op als de belangrijkste reden van hun bestaan (De Vries 2011).

### Niet ingevulde ruimte

Is er een andere conclusie mogelijk dan dat de algemene GGZ-instellingen onvoldoende maatwerk bieden? Goof van Gemert, plaatsvervangend directeur van GGZ Nederland liet zich in 2005 voorzichtiger uit. De GGZ laat volgens hem de ruimte voor categorale zorg en vult deze niet in. Het is dan logisch, meent hij, dat er een nieuwe markt ontstaat (Hoogsteder 2005). Hoewel het nog te vroeg is daarover uitspraken te doen, kiezen anderstalige patiënten mogelijk ook voor de categorale GGZ vanwege het wegvallen van gratis tolkendiensten.

De categorale GGZ-instellingen zijn tenslotte niet alleen het gevolg van marktwerking, maar ook het succesverhaal van het integratiebeleid. Zonder de beschikbaarheid van hoogopgeleide allochtone professionals, psychiaters, artsen en psychologen, zijn categorale instellingen in deze omvang onvoorstelbaar.

## SPECIFIEK OF GENERIEK? CATEGORAAL OF ALGEMEEN?

Interculturalisatie is de verschijningsvorm van integratiebeleid in de (geestelijke) gezondheidszorg. Na de laatste eeuwwisseling spreekt men over 'klantgerichte zorg in een multiculturele omgeving', of vaker nog over 'diversiteitsbeleid'. Tot 2004 draaide de discussie over interculturele zorg vooral om tweedelingen: categoraal of algemeen, generalistisch of specialistisch?

Het gaat om de vraag hoe de zorg te organiseren. Tot het begin van deze eeuw was er sprake van generiek beleid: de zorg aan migranten was ondergebracht in algemene GGZ-instellingen die geacht werden alle patiënten te kunnen bedienen. Algemeen en groepsspecifiek zorgaanbod bestonden daarin naast elkaar, zij het dat de tweede vorm in omvang beperkt was.

Sinds pakweg 2004 is het beleid van de sector steeds moeilijker te duiden in termen van specifiek en algemeen. De geschiedenis van i-psy, NOAGG en GGZ Keizersgracht maken dit duidelijk. Zowel algemene als categorale GGZ-instellingen bieden allochtone patiënten hun diensten aan. De eerste bieden een standaardzorgaanbod aangevuld met enkele aangepaste, groepsspecifieke onderdelen. De laatste benadrukken dat zij 'reguliere' behandelmethoden bieden en richtlijnen volgen, maar met een bij migranten aansluitende bejegening.

### Impuls voor 'categoraal'

De GGZ vertoont ten opzichte van het integratiebeleid van de overheid een tegendraadse beweging, het is in het begin al gezegd. Toenemende bekendheid met (en een groeiend beroep op) de geestelijke gezondheidszorg bij migranten en de beschikbaarheid van allochtone zorgprofessionals op de arbeidsmarkt, beide kenmerken van integratie – ze geven in combinatie met een terughoudende overheid en met marktwerking een impuls aan de ontwikkeling van categorale GGZ-instellingen. Het overheidsbeleid doet zo juist ontstaan wat het wil ontmantelen, het biedt daar de ruimte voor. Marktwerking leidt vooralsnog niet tot aanpassing van de GGZ, zoals de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg bepleitte in zijn advies (2000), maar tot relatief kleine, nieuwe GGZ-instellingen in een niche van de markt van zorg en welzijn. Of daarmee in het algemeen de voorgestane kwaliteit van zorg voor nieuwkomers (inmiddels is één op de tien ingezetenen elders geboren) te garanderen is, is de vraag.

## SPECIFIEK EN/OF GENERIEK – HET BELEID GEWIKT EN GEWOGEN

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg was in 2000 kritisch over toegankelijkheid en kwaliteit van de geestelijke gezondheidszorg. Interculturalisatie was volgens de Raad blijven hangen in “een sfeer van vrijblijvendheid”, en een gezamenlijke samenhangende visie op cultuur- en moraalverschillen ontbrak (2000: 49). Het beeld in twee *quick scans* (Wennink e.a. 2001; Osenbruggen & Boomstra 2005), voor en na het Interculturalisatie Actieplan, is evenmin opwekkend. Enerzijds wordt duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen GGZ-instellingen. Tegenover een kleine groep koplopers staan instellingen die slecht tot zeer slecht scoren. Slechts 10% scoort een voldoende voor interculturalisatie. Anderzijds blijkt het Actieplan daar nauwelijks verandering in te hebben gebracht. Alleen als het gaat om leiderschap (het formuleren en uitzetten van beleid) is er progressie te zien.

Anno 2013 is te constateren dat wat eerst interculturalisatie heet en later diversiteitsbeleid, niet geleid heeft tot de vaak bepleite herijking van aanbod, procedures en werkwijze in de GGZ (zie onder meer Van Dijk e.a. 2000). De ontwikkeling van multidisciplinaire richtlijnen die geen gewag maken van culturele en etnische diversiteit, en landelijk epidemiologisch onderzoek (NEMESIS I en II) dat zich alleen richt op Nederlandstalige ingezetenen, zijn daar voorbeelden van.

### Volgend, niet proactief

Interculturalisatie kent een schoksgewijs verloop en krijgt wisselend prioriteit. De ambities zijn (te) hoog – en wat bereikt wordt, beklijft zelden. Het beleid is vooral volgend en corrigerend in plaats van proactief, waarbij de toenemende verschillen binnen en tussen etnische bevolkingsgroepen buiten beschouwing blijven (Van Dijk 2009). Tegelijkertijd zijn er nog steeds signalen die wijzen op beperkingen in de toegang tot de zorg en onvoldoende aansluiting van het zorgaanbod voor sommige groepen allochtonen. Zo constateren Boon e.a. (2010) dat, hoewel de psychische problematiek onder kinderen van niet-westerse migranten in Den Haag in omvang vergelijkbaar is met die van de autochtone jeugd, zij verhoudingsgewijs minder gebruikmaken van de jeugd-GGZ. De onderzoekers wijten dit aan een cultuurkloof tussen de instellingen en hun potentiële cliënten.

### INTEGRATIE: MEER PROFESSIONALS, MEER PATIËNTEN

Twee ontwikkelingen die van doen kunnen hebben met het integratiebeleid van de overheid, zijn in de loop der jaren zichtbaar geworden in de GGZ. Op de eerste plaats is het aandeel zorgprofessionals – psychiaters, psychologen, verpleegkundigen – met een migratieachtergrond onomstotelijk toegenomen. Alhoewel landelijke cijfers daarover niet voorhanden zijn: de Wet Stimulering evenredige Arbeidsdeelname Etnische Minderheden (SAMEN), die ook zorginstellingen vanaf 1999 verplichtte de herkomst van hun medewerkers te registreren, werd immers begin 2004 ingetrokken. Maar om een indruk te geven: het aandeel allochtone hulpverleners in de Amsterdamse GGZ steeg van 8% in 2002 naar 12% in 2006 (SIGRA 2008).

Op de tweede plaats weten migranten in steeds groteren getale de weg naar de GGZ te vinden, al zijn er wel verschillen binnen en tussen etnische groepen, en is in algemene zin de achterstand op de autochtone bevolking (nog) niet ingelopen. Op basis van gegevens van het Psychiatrisch Casusregister Rotterdam stellen Dieperink e.a. (2007) vast dat tussen 1990 en 2004 het aandeel van migranten en hun kinderen in de Rotterdamse patiëntenpopulatie in absolute aantallen gestaag toenam. Tegelijkertijd maken PCR-cijfers duidelijk dat een aantal etnische groepen de achterstand in het gebruik van de geestelijke gezondheidszorg ten opzichte van de autochtone bevolking niet inloopt. Zowel intra- als interetnische verschillen komen daarbij aan het licht – tussen mannen en vrouwen, tussen de eerste en tweede generatie, tussen leeftijdsgroepen.

Of en hoe de geconstateerde toename in het zorggebruik van migranten samenhangt met interculturalisatie, is onduidelijk. Ook andere factoren kunnen een rol gespeeld hebben, zoals een toename van psychiatrische stoornissen en van de daarmee samenhangende zorgbehoefte onder migranten, een hoger opleidingsniveau en meer *health literacy* of effectievere verwijzingen.

### ONVOLKOMEN REGISTRATIE, GEEN STUDIES EN STIMULANSEN

De vraag stellen waar het beleid – generiek dan wel specifiek – toe geleid heeft, is een heikele kwestie. Zonder een adequaat totaalbeeld van de psychische gezondheid van migranten, van meetbare en toetsbare doelen, betrouwbare registratie en vergelijkende studies, is daar geen uitspraak over te doen.

Wezenlijk is dat de registratie van herkomst in de GGZ nog steeds onvolkomen is. De discussie over wel of niet registreren van herkomst is als een

veenbrand. Het pleit is nooit beslecht. Het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012) om de huidige categorisering naar etniciteit door de overheid stop te zetten en categorieën als allochtoon en autochtoon te schrappen, biedt de tegenstanders van registratie in de GGZ weer nieuwe argumenten. Bijkomend probleem is dat een onveranderlijk gegeven (de geboorteplaats) gebruikt wordt om uitspraken te doen over cultuur en (etnische) identiteit, die bij uitstek dynamisch zijn.

#### Wat is het effect?

Op de tweede plaats ontbreken vergelijkende studies, waarin de situaties vóór en na het inzetten van beleid – of interculturaliserende en niet-interculturaliserende instellingen – naast elkaar gezet worden. Causaliteit tussen groepsspecifiek aanbod, personeels- en scholingsbeleid enerzijds en effectiviteit van de behandeling, drop-out en tevredenheid van patiënten anderzijds, is complex en vanwege vele intermediaire factoren een lastig onderzoeksterrein. Hoe draagt scholing bij aan betere zorg aan migranten? Zijn allochtone medewerkers daarvoor een garantie?

Wat ook ontbreekt, ten slotte, is een externe stimulans om de effecten van interculturalisatie in kaart te brengen. Overheid noch zorgverzekeraars toetsen GGZ-instellingen systematisch op de toegankelijkheid en de kwaliteit van de zorg voor migranten – en zij rekenen hen hier ook niet op af. Waar onderzoeksgegevens ontbreken, blijven we aangewezen op casuïstiek en op meningen van professionals en managers om uitspraken te doen over de effectiviteit van de verschillende gepropageerde aanpakken.

#### DE ARGUMENTEN: VOOR EN TEGEN SPECIFIEKE ZORG

De effecten van specifiek en generiek beleid in de GGZ zijn dus niet vast te stellen, laat staan te vergelijken. Ik volsta hier daarom met een weergave van de gebruikte argumenten in het debat ‘wel of geen categorale zorg voor migranten en vluchtelingen?’ Deze discussie is overigens met de komst van categorale GGZ-instellingen langzamerhand verstomd. In de loop der jaren zijn allerlei voors en tegens van een algemene c.q. categorale aanpak breed uitgemeten. Ze zijn echter zelden onderbouwd met onderzoek en ‘hard’ bewijs. Opvallend is dat categorale GGZ-instellingen weliswaar een groeiend aantal patiënten hebben, maar dat hun komst vooralsnog niet geleid heeft tot een radicale vermindering van het aantal allochtone patiënten in de algemene GGZ-instellingen.



### De visie van de ‘categoralen’...

De argumenten van de woordvoerders en pleitbezorgers van categorale GGZ-instellingen – en van categorale afdelingen binnen algemene GGZ-instellingen – zijn als volgt samen te vatten (zie ook Kramer 2011). Ze benadrukken dat algemene GGZ-instellingen inherent ‘wit’ zijn en geen oog hebben voor cultuur. Hun zorgaanbod is niet toegesneden op migranten. De interculturalisatie van algemene GGZ-instellingen heeft gefaald, en allochtone professionals nemen daarom het initiatief over. Dat maakt categorale GGZ-instellingen onvermijdelijk. Ze stellen verder dat deze instellingen cultuursensitiever zijn en adequater kunnen omgaan met migratieproblematiek. De matching van hulpvrager en hulpverlener op taal en herkomst leidt naar hun mening tot effectievere en efficiëntere zorg.

### ... en de reactie van de ‘generieken’

Vanuit algemene GGZ-instellingen wordt tegengeworpen dat de beperkte resultaten van interculturalisatie nog geen reden zijn om de inspanningen te staken. Het is maar de vraag of migranten massaal de voorkeur geven aan categorale GGZ-instellingen. De voortrekkers van de interculturalisatie waarschuwen voor een tweedeling in de zorg. De categorale instellingen zouden onvoldoende in staat zijn een in kwaliteit en diversiteit vergelijkbaar specialistisch aanbod te presenteren, hetgeen een verarming van de zorg betekent en migranten tekort zou doen. Verder wordt erop gewezen dat categorale zorg stigmatiserend kan zijn, doordat migranten collectief als probleemcategorie worden gelabeld. Maar wat wellicht nog het zwaarst weegt: categorale GGZ-instellingen zouden de noodzaak van interculturalisatie en de veranderingsbereidheid bij de algemene GGZ-instellingen verminderen, zoals May en Ingleby (2008) betogen.

### TEN SLOTTE...

Het standpunt van de overheid over specifiek en generiek beleid, zoals te lezen in de nota *Integratie, binding, burgerschap* van het kabinet-Rutte I, is voor de gezondheidszorg niet nieuw. Al eerder verwoordde minister Hoogervorst dit standpunt in 2004. In de GGZ valt niet te spreken van een beweging van specifiek naar generiek beleid. Het is steeds een combinatie geweest, waarbij sinds de eeuwwisseling categorale GGZ-instellingen ten tonele zijn verschenen – hiertoe aangezet door de stagnerende interculturalisatie in algemene GGZ-instellingen, en in de gelegenheid gesteld door de introductie van

marktwerking en de beschikbaarheid van allochtone zorgprofessionals. De overheid heeft in deze tegendraadse ontwikkeling ook zelf een rol gespeeld: enerzijds door interculturalisatie in de sector niet meer te ondersteunen en zorginstellingen niet te toetsen op toegankelijkheid en kwaliteit, anderzijds door ruimte te geven aan particuliere initiatieven in de zorg.

Generiek of specifiek als insteek voor het integratiebeleid – de discussie is academisch, in ieder geval voor de GGZ. Marktwerking en zelfsturing genereren een eigen dynamiek. Of het resultaat bijdraagt aan toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige zorg voor elke verzekerde burger, ongeacht zijn persoon en achtergrond, dat blijft een vraag.

#### Herkomst geen betrouwbare indicator

Generiek of specifiek... waar het in essentie om gaat is dat beleidsmakers – bij de overheid én in de gezondheidszorg – het categorale denken definitief verlaten. Want dat denken verbindt migranten op basis van hun herkomst ofwel geboorteland met sociaal-culturele verschillen en sociaal-economische achterstand (Ghorashi 2007). Het maakt hen collectief tot risicogroepen en heeft geen oog voor intra-etnische verschillen en interetnische overeenkomsten. Herkomst als onderscheidend criterium werkt de gedachte in de hand dat afkomst, identiteit (ethniciteit) en opvattingen over gezondheid en hulpzoekgedrag (cultuur) zonder meer in elkaars verlengde liggen. Herkomst is echter geen betrouwbare indicator van cultuur en ethniciteit. Het behoren tot een herkomstgroep markeert wel verschillen, maar *verklaart* deze nog niet.

De relatie tussen herkomst, ethniciteit en cultuur enerzijds en gezondheid anderzijds is complex. Herkomst gaat voorbij aan de onvermijdelijke veranderingen die migratie en het contact met de Nederlandse samenleving in het leven en wereldbeeld van migranten teweegbrengen. Om intra- en interetnische verschillen in psychische gezondheid en zorggebruik te kunnen verklaren, moeten ook andere factoren in de analyse betrokken worden. Naast leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en sociaal-economische status zijn ook acculturatiestrategie, etnische cohesie, ervaringen met discriminatie en uitsluiting, en de duur van het verblijf in Nederland van belang. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat ook de etnische dichtheid van de woonomgeving een relevante intermediaire factor is (Veling 2008).

#### De echte uitdaging

Interculturalisatie in de geestelijke gezondheidszorg, maar ook diversiteitsbeleid, is vooral *herkomstgroepen*beleid geweest. Categoriseren op basis van herkomst dienen we echter achter ons te laten. De uitdaging is niet zozeer

om specifiek beleid door generiek beleid te vervangen – de uitdaging is om doelgroepenbeleid te definiëren op basis van een combinatie van risicofactoren. We moeten risicogroepen dus niet onderscheiden door herkomst, maar door een combinatie van specifieke problemen, maatschappelijke kwetsbaarheid en het tekortschieten van de geestelijke gezondheidszorg. Waarbij we naast demografische en sociaal-economische ook sociaal-culturele factoren dienen mee te nemen en mee te wegen in de omschrijving van doelgroepen van generiek beleid.

## LITERATUUR

- Barth, M. (2009), *Inleiding conferentie Karavanserai aan de Maas*. Rotterdam, november 2009.
- Boon, A., Haan, A. de & Boer, S. de (2010), “Cliënten Haagse jeugd-GGZ geen etnische afspiegeling van de jeugd van de stad; niet door sociaal-economische status, maar door etnische herkomst”. In *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 52 (9) 653-658.
- Dehue, T. (2008), *De depressie-epidemie*. Amsterdam: Augustus.
- Dieperink, C., Dijk, R. van & Vries, S. de (2007), “Vijftien jaar GGZ gebruik door allochtonen: groei en diversiteit. Ontwikkelingen in het zorggebruik in de regio Rotterdam 1990-2004”. In *Maandblad Geestelijke volksgezondheid*, 62 (9) 710-721.
- Dijk, R. van (2009), “Interculturalisatie in de GGZ: achtergrond, ontwikkeling en toekomst”. In: A. Sbiti & I. Boedjarath (red.), *Gekleurde gekte. 25 jaar werken aan interculturele GGZ*, p. 72-85. Rotterdam: Mikado.
- Dijk, R. van, Boedjarath, I., Jong, J. de, May, R. & Wezenbeek, R. (2000), “Interculturele geestelijke gezondheidszorg in de 21e eeuw. Een manifest”. In *Maandblad Geestelijke volksgezondheid*, 55 (2) 134-145.
- Ghorashi, H. (2007), *Culturele diversiteit: voorbij het denken in hokjes*. Zesde Enneüs Heermalezing. Hilversum, 25 oktober 2007.
- Hoogsteder, M. (2005), “Eigen zorgorganisaties voor migranten?” In *Cultuur Migratie Gezondheid* 2 (4) 44-47.
- Kramer, S. (2011), *Gewoon bijzonder. Het vertoog over migranten en vluchtelingen in de GGZ*. Rotterdam: Mikado.
- May, R. & Ingleby, D. (2008), “Samen of apart? Geestelijke gezondheidszorg voor allochtonen”. In *Phaxx*, 15 (4) 11-14.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Integratie, binding, burgerschap*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Mol, A. (2006), *De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen*. Amsterdam: Van Gennep.
- Osenbruggen, A. van & Boomstra, R. (2005), *Quick scan interculturalisatie 2004*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012), *Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid*. Den Haag: RMO.

- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000), *Interculturalisatie van de gezondheidszorg*. Zoetermeer: RVZ.
- SIGRA (2008), *Allochtone medewerkers in de zorg*. Amsterdam.
- Simon, C. (2011), *En toen wisten we alles. Een pleidooi voor oppervlakkigheid*. Amsterdam: Ambo.
- Snijders, J. (2012), *I-psy, interculturele psychiatrie*. Powerpoint-presentatie. Den Haag, 13 maart 2012.
- Veling, W. (2008), *Schizophrenia among ethnic minorities. Social and cultural explanations for the increased incidence of schizophrenia among first and second generation immigrants in the Netherlands*. Academisch proefschrift. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Vladár Rivero, V. (2006), "Etnisch ondernemen, de ideologie voorbij". In: M. Can & A. Snijdewind (red.), *Culturen zonder muren IV. Nieuwe initiatieven in de transculturele hulpverlening*, p. 91-96. Badhoevedorp: Mension.
- Vries, M. de (2011), *The rise of categorical health care institutions for immigrants in the Netherlands*. Master thesis. Universiteit van Amsterdam.
- Wennink, J., Boomstra, R. & Meeuwissen, Y. (2001), *Een onvoldoende voor interculturalisatie. Quick scan naar de mate van interculturalisatie van de GGZ en verslavingszorg*. Utrecht: GGZ Nederland.



# VEILIGHEID EN INTEGRATIE: IS ER WEL EEN TRENDBREUK?

Terugblik op 20 jaar Antillianen- en Marokkanengemeenten

*Ger Homburg en Joanne van der Leun*

## INLEIDING

De integratie van migranten bevorderen door criminaliteit en achterstand aan te pakken – dat is wat de integratienota van het kabinet-Rutte I beoogt. Als motivering bij het nieuw in te zetten generieke integratiebeleid schreef toenmalig minister Donner in de nota: “Te veel kinderen groeien op in slecht functionerende gezinnen in een omgeving waar werkloosheid, schulden, schooluitval en crimineel gedrag aan de orde van de dag zijn” (Ministerie van BZK 2011: 1). Later wordt deze constatering onderbouwd met criminaliteitscijfers.

De oververtegenwoordiging van (bepaalde) allochtone groepen in overlast en criminaliteit is een *hot topic* in Nederland, zowel op politiek als op maatschappelijk niveau. Daders van Marokkaanse en Antilliaanse herkomst die delicten plegen of hinderlijke overlast veroorzaken, staan in het brandpunt van de belangstelling. Dit is niet nieuw. Al in 1997 werd in de nota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (CRIEM, Ministerie van Justitie) gewezen op de relatief grote betrokkenheid van allochtonen bij criminaliteit, en ook werd deze gerelateerd aan een gebrekkige integratie.

Criminaliteit staat natuurlijk niet op zichzelf. Eerder gaat het om een onontwarpbare kluwen van problemen rondom scholing, werkgelegenheid en crimineel gedrag, die zich bij sommige allochtone groepen sterker manifesteert dan bij andere. Steeds vaker worden vooral de criminaliteitsproblemen als aangrijpingspunt voor beleid gezien en gebruikt.

### Afkomst speelt geen rol (?)

Een van de uitgangspunten van de genoemde integratienota is dat ‘niet afkomst, maar toekomst telt’. Integratie en het tegengaan van criminaliteit zullen daarom – als Rutte II zijn voorganger volgt – niet meer door specifiek

beleid, gericht op afzonderlijke groepen worden gerealiseerd. In plaats daarvan zal het beleid uit algemene maatregelen bestaan die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen. Waar het om gaat, is dat normoverschrijdend en crimineel gedrag wordt bestreden – afkomst speelt daarin geen rol (p. 7). Verderop in de nota staat dan ook dat de specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicjongeren opgaat in de generieke aanpak van criminele jeugdgroepen en overlast gevende jongeren (p. 11). Dit lijkt op het eerste gezicht een breuk met het heden en het verleden, maar is dat ook zo? En hoe specifiek is de aanpak tot op heden geweest?

Om deze (centrale) vragen te kunnen beantwoorden, gaan we in deze bijdrage na in hoeverre politici en beleidsmakers specifiek beleid nodig acht(t)en, nu en in het recente verleden. Dit raakt ook aan de vraag in hoeverre zij de veiligheidsproblemen waarbij personen van Antilliaanse en Marokkaanse herkomst betrokken zijn, als specifiek percipiëren of hebben gecpercipiëerd. Immers: wanneer problemen niet als specifiek worden gezien, is er ook geen aanleiding voor specifiek beleid. Overigens: we richten ons in dit artikel op de groepen met een Marokkaanse en Antilliaans-Arubaanse achtergrond<sup>1</sup>, omdat daarover het meeste is gepubliceerd en omdat veel beleid zich op die groepen richt.

Hierna kijken we eerst terug op de beleidsgeschiedenis van regulier versus specifiek beleid. Daarna gaan we in op het beleid dat de afgelopen decennia is gevoerd rond ‘Antillianengemeenten’ en ‘Marokkanengemeenten’ en andere specifieke projecten voor deze groepen. Vervolgens gaan we in op de effectiviteit hiervan, waarna we voorzichtig een blik op de nabije toekomst werpen: wat gaat er veranderen als het kabinet-Rutte II de plannen overneemt? Tot slot maken we de balans op.<sup>2</sup>

### REGULIER OF SPECIFIEK BELEID? EEN TERUGBLIK

De speciale aandacht die in Nederland uitgaat naar het item ‘migranten en onveiligheid’, is mede ingegeven door hoge criminaliteitscijfers. Criminologische studies door de jaren heen wijzen stelselmatig op een oververtegenwoordiging van personen met een migrantenachtergrond. Deze doet zich voor in alle fasen van het strafrechtelijke systeem, vanaf de HKS-registratie bij de politie via registraties bij het Openbaar Ministerie tot de bezetting van penitentiaire inrichtingen (Blom *et al.* 2005; Engbersen *et al.* 2007; Rovers 1999). Al in de jaren ’70 en ’80 van de vorige eeuw werd veel onderzoek

verricht naar deze oververtegenwoordiging, toen vooral van Surinamers en Molukkers. De toon van het debat was in het verleden echter aanzienlijk voorzichtiger, en er werd veel aandacht besteed aan zaken binnen het strafrechtstelsel die de oververtegenwoordiging mede in de hand werken (zie bijvoorbeeld De Haan & Bovenkerk 1993). Ook werden de cijfers zelf vaker ter discussie gesteld.

Dat de criminaliteitscijfers een oververtegenwoordiging laten zien, wordt nu door niemand meer bestreden. Zij is het hoogst bij jongens met een Antilliaans-Arubaanse en Marokkaanse herkomst. Over verklaringen hiervoor is wél veel discussie. Waar aanvankelijk in de literatuur vooral gewezen werd op enerzijds sociale achterstanden en anderzijds selectieve aandacht van rechtshandhavers, is gaandeweg ook meer aandacht gekomen voor het mede verklaren van criminaliteit uit de *cultuur* (Engbersen *et al.* 2007). ‘Cultuur’ is echter geen vaststaand gegeven dat door migranten is ‘meegenomen’ uit hun land van herkomst. Mensen maken deel uit van allerlei steeds veranderende culturen, die gevormd worden door de betrokkenen zelf en hun omgeving. Van San en Leerkes (2001) geven aan wat het probleem is met alle culturele benaderingen: culturele invloeden zijn wel van belang, maar ook heel lastig op genuanceerde wijze te ‘vangen’.

#### Zelfversterkende spiraal

Van Gemert (1998) en Van San (1998) hebben in hun onderzoek onder jongens met een Marokkaanse resp. een Antilliaanse achtergrond wel pogingen tot dat ‘genuanceerde vangen’ gedaan. Zij noemen zaken als schaamte binnen de Marokkaanse cultuur, de vergoelijkende opvoeding door Antilliaanse moeders, maar ook onderlinge beïnvloeding binnen de twee groepen. Aansluitend bij dit laatste leggen recente studies sterk de nadruk op de invloed van straatcultuur (De Jong 2007). Binnen deze straatcultuur reageren jongeren ook weer op de positie die zij in de samenleving innemen. Een deel van hen gaat het criminele imago als een geuzenidentiteit zien. En jongere jongens groeien op binnen netwerken waar dergelijke ideeën heersen, en waar rolmodellen status opbouwen en snel geld verdienen in het criminele circuit (Van Gemert & Fleisher 2002; Van San 1998). Selectieve aandacht van de autoriteiten wordt in Nederland tot op heden niet goed onderzocht, maar speelt daarbij zeer waarschijnlijk ook een rol (Van der Leun & Van der Woude 2011; Van der Leun 2011). Er is een zelfversterkende spiraal zichtbaar van hoge criminaliteitscijfers, extra aandacht en nog weer toenemende cijfers. De invloed hiervan op beleid is groot, mede omdat de cijfers veelal *at face value* worden genomen.



In het veiligheidsbeleid was tot de jaren '90 het idee dominant dat criminaliteit van *jongeren* op zich het probleem was, meer dan het probleem van jongeren met een migrantenachtergrond. Veel sociaalwetenschappelijk onderzoek bevestigt dit tot op zekere hoogte en roept op tot het structureel verbeteren van de positie van de betrokken groepen (Blom *et al.* 2005). Achterstand en de eventueel daarmee gepaard gaande criminaliteit vormen geen inherente kenmerken van etnische groepen, maar weerspiegelen *universele processen* die tot achterstand en soms ook tot criminaliteit leiden (Junger-Tas 2001; Van Noije & Wittebrood 2009; RMO 2012). Dat neemt niet weg dat sinds de al genoemde CRIEM-nota – en mede omdat de problemen hardnekkig zijn – er steeds vaker geluiden klinken dat specifiek criminaliteitsbeleid met een eigen inkleuring soms ook nodig kan zijn. Maatschappelijk lijkt steeds meer het idee geaccepteerd te worden dat crimineel gedrag van allochtone jongeren (deels) een specifiek probleem kan zijn dat ook om een specifieke aanpak vraagt.

#### Vaagheid over maatwerk

Voorzichtig stelde het Actieprogramma Jeugd Terecht (Ministerie van Justitie 2003) dat de aanpak van de jeugdcriminaliteit gebaat zou zijn bij meer inzicht in de etnische achtergrond van daders, om te kunnen beoordelen of dit de aanleiding zou moeten zijn tot meer maatwerk in preventie, opsporing en sanctiemogelijkheden. Het taboe op etnische registratie stond dit inzicht lange tijd in de weg. Sinds 2005 gaat dit niet meer op omdat een koppeling tussen politiecijfers en het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS – waarvan onder meer gegevens van de Gemeentelijke Basis Administratie – (GBA) dat probleem omzeilt (Blom *et al.* 2005). De beleidsnota's omtrent veiligheid en criminaliteit van de afgelopen jaren geven echter weinig kijk op mogelijke inzichten vanuit de desbetreffende onderzoeken die tot maatwerk kunnen leiden. Laat staan dat helder wordt wélk maatwerk dat dan zou moeten zijn. Duidelijk is dat er sterk is ingezet op veelplegers, waarbij meestal wel wordt opgemerkt dat allochtonen daar vaak deel van uitmaken – maar herkomst is geen criterium dat meetelt bij de vraag of iemand een veelpleger is.

Terugkijkend zien we dan ook dat weliswaar vaker openlijk wordt gesproken over de oververtegenwoordiging van allochtonen in criminaliteit en (cultuur)specifieke aspecten daaraan, maar dat er rondom maatwerk in het veiligheidsbeleid vooral ambivalentie en vaagheid heersen. Zelden wordt helder aangegeven wat precies met specifiek beleid bedoeld wordt. In 2007 noemde toenmalig minister Hirsch Ballin als voorbeelden van specifiek beleid: extra uitleg aan veroordeelden waarom een straf is opgelegd, de in-

zet van bijvoorbeeld Antilliaanse of Marokkaanse coaches, en het aanspreken van ouders van jeugdige criminelen op het gedrag van hun kinderen.<sup>3</sup> De meest concrete invullingen van dit soort beleidsvoornemens zien we terug in de volgende paragraaf. We merken hierbij wel op dat veel van het door ons beschreven beleid tamelijk breed van opzet is, en deels ook te vangen is onder de noemer jeugdbeleid (zie ook de bijdrage van Bellaart en Pehlivan in deze bundel). Over ontwikkelingen op repressief gebied, bijvoorbeeld mogelijke specifieke reacties van de politie op allochtone jongeren, is geen gedocumenteerde kennis voorhanden. Het uitgangspunt is helder: specifieke reacties zouden er niet moeten zijn. De CRIEM-nota zegt hierover: “Het gelijkheidsbeginsel is bij uitstek richtinggevend voor Justitie. De geblinddoekte vrouw Justitia maakt geen onderscheid naar huidskleur en culturele achtergrond. Wetsovertreders van autochtone herkomst en uit etnische minderheidsgroepen worden gelijk behandeld” (Ministerie van Justitie 1997: paragraaf 4.4). Met andere woorden: formeel gezien is er geen specifiek repressief justitieel beleid of justitieel optreden mogelijk.

Hieronder gaan we in op vormen van beleid die wél een specifieke invalshoek hebben. We vatten dit op als beleid dat op een of andere wijze anders wordt ingevuld voor bepaalde doelgroepen dan het reguliere beleid. Over het algemeen gaat het om beleidsvormen op het snijvlak van jeugdbeleid en veiligheidsbeleid.

### **ANTILLIANEN- EN MAROKKANENGEMEENTEN: TWINTIG JAAR BELEID**

Aan het begin van de jaren '90 publiceerden Van Hulst en Bos (1993) een rapport over hun onderzoek naar criminaliteit van geïmmigreerde Curaçaose jongeren. Dit rapport was aanleiding tot specifiek beleid voor Antilliaans-Arubaanse jongeren. In overeenstemming met de toon van het (toenmalige) debat werd hun situatie niet zozeer gedefinieerd als een probleem met criminele of overlast gevende jongeren, maar als een probleem met jongeren die problemen hebben. Hun probleemgedrag werd gezien als een gevolg van een gebrekkige aansluiting op scholing en werk.

Het was dan ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat specifiek beleid ontwikkelde in de vorm van een stimuleringsregeling voor (aanvankelijk zeven) gemeenten met relatief veel Antilliaans-Arubaanse jongeren. De gemeenten konden met cofinanciering gaan experimenteren om de aansluiting van de jongeren op reguliere voorzieningen te verbeteren. Er werden projecten opgezet met een sterke nadruk op het ‘vinden

en binden' van jongeren. Een rode draad was het 'outreaching' werken om jongeren op straat te bereiken, mede als antwoord op hun straatcultuur, hun taalproblemen en hun wantrouwen tegen de Nederlandse instituties.

In 1998 werd de doelgroep verruimd naar jongeren met een Marokkaanse en Turkse achtergrond in een groter aantal gemeenten: de Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG). Daarmee werd het specifieke beleid dus verbreed. De stimuleringsregeling liep in 2004 af, ruim tien jaar na de start.

#### Bestuurlijke arrangementen

Met het aflopen van de stimuleringsregeling waren de problemen echter niet opgelost. Eind 2004 vroeg een groep van 21 gemeenten met veel Antilliaans-Arubaanse inwoners opnieuw aandacht voor hun problemen met Antilliaans-Arubaanse jongeren. Dit leidde tot een nieuwe regeling: de Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten. De regeling viel niet meer binnen het szw-domein, maar kwam in de portefeuille van Vreemdelingenzaken en Integratie (en later van Wonen, Wijken en Integratie). De bestuurlijke arrangementen bevatten afspraken over het aanpakken van voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en criminaliteit. De deelnemende gemeenten zetten een groot aantal projecten op die, net als in de eerdere stimuleringsregeling, voornamelijk gericht waren op een verbeterde aansluiting van Antilliaans-Arubaanse jongeren op de reguliere voorzieningen. De versnippering in een groot aantal verschillende projecten en activiteiten binnen het specifieke beleid in de gemeenten zorgde in de Tweede Kamer voor de nodige discussie. Uiteindelijk leidde dat tot de instelling van een taskforce, die een meer definitieve vorm van additionele financiering vanuit het Gemeentefonds met zich meebracht voor specifieke activiteiten in een beperkt aantal Antillianengemeenten (Taskforce Antilliaanse Nederlanders 2008).

Ook voor de Marokkaans-Nederlandse risicjongeren was het aflopen van de SPAG niet het einde van het specifieke beleid. Naar aanleiding van een rapport over de wenselijkheid van doelgroepenbeleid voor Marokkaans-Nederlandse jongeren (Vandenbroucke *et al.* 2008) werden in het kader van het Samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse risicjongeren opnieuw initiatieven gestimuleerd in gemeenten die veel problemen met overlast en criminaliteit door deze doelgroep ondervinden. Deze initiatieven lopen nu nog.

#### Van preventie naar repressie

Met de hiervoor beschreven regelingen is het overzicht van specifiek beleid zeker niet compleet. Er zijn ook andere regelingen en projecten. Eén ervan

is het project Direkshon, waarmee in de periode 2002-2006 in verschillende gemeenten tijdelijk huisvesting met woonbegeleiding en trajecten voor coaching, scholing en werktoeleiding aan Antilliaans-Arubaanse jongeren werden geboden (Grootscholte *et al.* 2005). Andere voorbeelden zijn de Rijksbijdrageregeling Antillianengemeenten – met projecten voor vinden, binden en begeleiden van criminele en overlast gevende Antilliaans-Arubaanse jongeren in zeven gemeenten (Muskens *et al.* 2004) – en Unitur, een Amsterdams project waarin aangehouden Antilliaans-Arubaanse jongeren voor de keus werden gesteld: detentie of deelname aan reïntegratievoorzieningen (Boorsma 1997).

Het beleid dat de gemeenten voor de doelgroepen hebben opgezet, is breed van karakter. Steeds gaat het om een grote verscheidenheid aan initiatieven, maatregelen en projecten (Mandos *et al.* 2004; Homburg 2005; Vijghen 2011), zonder dat er altijd een duidelijke focus is. Er zijn projecten die aan culturele eigenheid appelleren (sport, muziek, radio/tv, empowerment, medewerkers uit de doelgroepen, noodzakelijk aanpassing van regels en werkwijzen bij reguliere instellingen), projecten binnen verschillende domeinen (school, werk, zorg, gezin, huisvesting) en projecten die op een complex van problemen gericht zijn (opvoedingsondersteuning, gezinscoaching, zorgafstemming, schakelfunctionarissen), met betrokkenheid van en gerichtheid op een veelheid van instituties. Deze brede scope leidde tot een grote veelvormigheid, soms met weinig focus, maar wel met het kernthema ‘vinden en binden’ door ‘outreaching’ te werk te gaan – een antwoord op de gebrekkige aansluiting bij reguliere voorzieningen, veroorzaakt door wantrouwen bij de jongeren, door onbekendheid en door een culturele afstand (taal, gewoontes, regels).

Opvallend is de geringe aandacht voor repressie. De aanpak is sterk gericht op het binden van jongeren en gezinnen in de sfeer van zorg, ondersteuning, onderwijs en – in veel mindere mate – werk. Van de 166 projecten die in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen werden opgezet, waren er niet meer dan een handvol als repressief te karakteriseren, zoals handhaving leerplicht, politiecontactfunctionarissen, extra toezicht in de wijk en dwang- en drangcasemanagement (Van Gent *et al.* 2007). Toch is er wel een verschuiving in de tijd waar te nemen: waar in de jaren '90 helemaal geen projecten met een repressief karakter van de grond kwamen, is dat de laatste jaren anders: in het beleid gericht op Marokkaans-Nederlandse risicjongeren is de aanpak van overlast en criminaliteit via straatcoaches en casus-overleggen één van de hoofdlijnen. Er is dus een accentverschuiving van preventief en curatief naar repressief – in die zin dat het beleid

directer op overlast, criminaliteit en overlast veroorzakende jongeren is gericht.

#### Aandeel 'specifiek' is klein

In haar overzicht van de activiteiten rond Marokkaans-Nederlandse risicojongeren stelt Vijghen (2011) dat specifiek beleid gericht is op de bestrijding van overlast en criminaliteit, en niet op werk en scholing. Toch worden er ook in de gemeenten van het Samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse risicojongeren erg veel activiteiten in de sfeer van zorg en rond voortijdig schoolverlaten uitgevoerd, wijk- en buurtgericht en integraal. In dit verband is interessant dat gericht beleid voor de doelgroepen lang niet altijd specifiek is, maar ook de vorm van contingentsafspraken binnen reguliere instellingen kan hebben. In het plan van aanpak voor de Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten rekende één van de deelnemende gemeenten voor dat de kosten van dergelijke contingentsafspraken vijfmaal hoger lagen dan de kosten van het specifieke beleid voor de doelgroep zelf. Specifiek beleid is dus maar een klein deel van het beleid voor de doelgroep. Of, zoals Vijghen (2011: 15) het formuleert met betrekking tot de Marokkanengemeenten: "Veel meer dan van 'specifiek beleid' kan gesproken worden van het versterken van 'cultuursensitiviteit' binnen het reguliere beleid." Eén van de opvallendste kenmerken van het specifieke beleid, ten slotte, is de tegenstelling tussen de ambitie van tijdelijkheid en de inmiddels twintigjarige geschiedenis. Bij de start van de Stimuleringsprojecten voor Antilliaans-Arubaanse jongeren, in 1994, dacht men nog dat er na drie jaar voldoende kennis zou zijn opgedaan om tot een effectieve aanpak te komen. Dat is veel te optimistisch gebleken.

#### EFFECTIVITEIT: WAT IS EROVER BEKEND?

Alle vormen van als specifiek gelabeld beleid van de afgelopen twintig jaar zijn of worden geëvalueerd. Toch is er weinig kennis over de effectiviteit van dat beleid. Dit komt mede doordat de evaluaties vooral op het proces zijn c.q. waren gericht, en niet op de opbrengsten (Klaver 2001; Mandos *et al.* 2004; Muskens *et al.* 2004; Tudjman *et al.* 2010). Deels is dat te wijten aan het ontbreken van meetbare doelstellingen, deels ook aan de lastige relatie tussen interventie en verandering bij de doelgroep. Wat het *proces* betreft worden veelal positieve ontwikkelingen gerapporteerd, in die zin dat er beter is samengewerkt en dat succesfactoren zijn geïdentificeerd die hel-

pen bij de vormgeving van werkzame specifieke interventies. Toch is het de vraag of we dit als succes kunnen aanmerken: er is niet zo heel veel verschil tussen de bevindingen uit de eerste voortgangsrapportages over de Stimuleringsprojecten Antilliaans-Arubaanse jongeren uit 1996 (Boorsma *et al.* 1996, 1998) en de latere bevindingen van Tudjman *et al.* (2010). Voor de Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten zijn wel concrete doelen geformuleerd: vermindering van de jeugdwerkloosheid, de criminaliteit en de oververtegenwoordiging van de doelgroep in voortijdig schoolverlaten. Deze doelen bleken door meetproblemen erg moeilijk toetsbaar, maar voor zover er uitspraken te doen zijn, duiden die niet op een grote daling van de oververtegenwoordiging van de Antilliaans-Arubaanse jongeren op de genoemde drie terreinen – en in sommige gemeenten zelfs op een *toename* (Tudjman *et al.* 2010: 67-69). Ook de hardnekkigheid van de problematiek in de afgelopen twintig jaar wijst niet op effectiviteit van het uitgevoerde specifieke beleid.

#### Slechts tijdelijk soelaas

Kenmerkend is dat het beleid voortdurend in projectvorm is opgezet en uitgevoerd. Door de veelheid van subsidieregelingen met een aanvankelijk beperkte looptijd leidde dat tot verbrokkeling, discontinuïteit en een gebrekkige kennisopbouw. Denkbaar is dat de interventies, ondanks de aandacht voor preventie, te veel op symptomen en te weinig op oorzaken gericht waren. Daarnaast zorgde voortdurende nieuwe aanwas van risicojongeren steeds voor nieuwe problemen. En tot slot leidden de ervaringen met specifiek beleid niet tot een vorm van mainstreaming, waardoor reguliere instellingen door de tijd heen geen betere aansluiting met de doelgroep wisten te krijgen. Voor zover de projecten soelaas boden, was dat steeds maar tijdelijk.

Een andere reden voor een gebrekkige effectiviteit is dat het grootste deel van het (preventieve en curatieve) beleid voor de doelgroepen door reguliere instellingen wordt uitgevoerd en veelal buiten het specifieke beleid blijft. Zoals eerder is aangegeven geldt ook voor beleid dat als specifiek is gelabeld, dat het soms vooral om contingentsafspraken gaat. Met andere woorden: reguliere voorzieningen zeggen toe om een bepaald aantal leden van doelgroepen op te nemen, zonder dat de werkwijze wezenlijk verandert. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de complexe institutionele context zó weerbarstig is dat doeltreffend specifiek beleid binnen het hier besproken veld bijna onmogelijk is. Qua probleemoplossing brengt specifiek beleid dan niet méér dan regulier beleid.

### VAN SPECIFIEK NAAR GENERIEK?

Dit alles overziend kunnen we stellen dat, in elk geval in *formele* zin, generiek beleid al lange tijd de boventoon voert in justitieland. Dat is ook niet verbazingwekkend, gezien het gelijkheidsbeginsel. Binnen het jeugdbeleid, dat zich mede richt op het tegengaan van criminaliteit, ligt dit anders. Daar zien we een steeds sterkere oproep tot specifiek beleid. Dit wordt gevoed door de al genoemde criminaliteitscijfers, maar ook door noodkreten vanuit gemeenten (Van Beek 2011). Wát dat specifieke beleid dan is of zou moeten zijn, blijft vaag. Wel zien we een accentverschuiving. Bestudering van het beleid in Antillianengemeenten wijst uit dat het hierbij de bedoeling was criminaliteit aan te pakken door het bevorderen van de integratie. Bij de later ingezette maatregelen tegen criminaliteit en overlast in ‘Marokkanengemeenten’ – waar de aanpak in hoofdlijnen meer gedictieerd is door de rijksoverheid en minder door de gemeenten – is het omgekeerd, zoals de evaluatie laat zien: de bedoeling is criminaliteit aan te pakken *om* integratie te bevorderen. Dit komt overeen met de uitspraken in de integratienota van het eerste kabinet-Rutte waarmee we dit artikel begonnen.

Onze weergave van de ontwikkelingen laat echter vooral zien dat het afstappen van specifiek beleid ten faveure van generiek beleid niet zo’n grote trendbreuk is als de nota doet geloven. Specifiek beleid is in het veiligheidsveld óf nooit echt als iets eigens van de grond gekomen, óf het heeft een zeer algemene invulling gekregen. Een voorbeeld van dit laatste is het werken met bruggenbouwers. Dat lijkt ons niet meer dan ‘maatwerk indien nodig’ waar de integratienota van Rutte 1 van rept. Bovendien is mainstreaming – het bij gebleken succes laten opgaan van specifiek beleid in generieke maatregelen – expliciet ook altijd de bedoeling geweest van de Antillianengelden en Marokkanengelden. Dat het uiteindelijk maar matig gelukt is, is iets anders.

Wat wel degelijk zou kunnen gaan veranderen, is het label waaronder een en ander gefinancierd wordt. Termen als Marokkanengemeenten en Antillianengelden zouden daarmee wellicht ook van het toneel verdwijnen. Het eerste kabinet-Rutte verwees in de integratienota in dat verband zelf naar de nadelen van specifiek beleid: “De ervaring leert bovendien dat maatregelen die gericht zijn op specifieke etnische groepen, mensen opsluiten in groepen en de scheidslijnen daartussen benadrukken. Daarmee staan zij haaks op het streven naar gezamenlijk burgerschap” (p. 7). Maar omdat tegelijkertijd de deur wordt opengezet naar maatwerk waar dit nodig is, is niet helder hoe de verdeling zal uitpakken.

### TEN SLOTTE...

We leven in een tijd waarin veel wordt opgehangen aan cultuur, ook problemen met integratie en criminaliteit. Het denken over sociale problemen en criminele betrokkenheid van sommige groepen jongeren met een migrantenachtergrond, is hier een voorbeeld van. Tegelijkertijd lijkt het veiligheidsbeleid, althans op papier, zich daarvan áf te bewegen. Specifiek beleid zal vervangen worden door generiek beleid, zo is de gedachte. In de praktijk kunnen we met enige voorzichtigheid stellen dat heel veel specifiek bedoeld geld eigenlijk niet zo erg specifiek is ingezet. De geconstateerde beweging houdt dus ook niet heel veel anders in dan een verlegging van geldstromen en de daaraan gekoppelde labels.

Een intrigerende kwestie die dan rijst, is of daarmee de stigmatisering van migranten – een bekende keerzijde van specifiek beleid – ook minder zal worden. Hoewel we hierover voornamelijk slechts kunnen speculeren, willen we er toch drie overwegingen bij geven. De eerste is dat stigmatisering maar gedeeltelijk voortvloeit uit formeel beleid. Als het discours zo gefocust blijft op hoge criminaliteitscijfers en cultuurspecifieke problemen – met de zelfversterkende effecten daarvan – zal de stigmatisering blijven bestaan, of beleid nu specifiek genoemd wordt of generiek-met-maatwerk. Een tweede overweging: de integratienota van het kabinet-Rutte I is op velerlei manieren te interpreteren en maakt geen echte keuze tussen deze interpretaties (zie de bijdrage van Rik Peeters in dit boek), maar ademt op zijn minst mede een toon van ‘normalisering’ en aanpassing die van migranten wordt gevraagd. Zo’n benadering kan leiden tot een subtielere wijze van stigmatiseren, maar is niet per se minder invloedrijk.

Een derde overweging, tot slot, is dat als het kabinet-Rutte II serieus werk wil maken van de slogan van zijn voorganger dat ‘niet afkomst, maar toekomst telt’, het dan wellicht ook aanvullende stappen moet overwegen zoals het afschaffen van etnische categorisering en registratie door de overheid. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling stelde onlangs in dit verband dat met het afschaffen van doelgroepenbeleid ook de legitimatie voor het bijhouden van allerlei gegevens omtrent etniciteit en geboorteland van de ouders zou vervallen. De Raad geeft daarbij expliciet aan dat etnische registratie aanvankelijk bedoeld was voor voorkeursbeleid, maar dat die nu vooral wordt ingezet voor het veiligheidsbeleid (RMO 2012).



### Resultaten beter vaststellen

Ons inziens gaat de oproep tot het afschaffen van etnische registratie wel erg snel. Als onderzoekers zouden we een eventuele afschaffing vooraf willen laten gaan door andere stappen in het verlengde van Donners integratienota uit 2011. We zien namelijk in dit artikel en in andere bijdragen aan dit boek dat er op het gebied van integratie en veiligheid een ernstig gebrek is aan continuïteit van beleid. Het ene project buitelt over het andere, er ligt vaak geen heldere analyse aan ten grondslag, doelstellingen zijn veelal vaag en resultaten worden slecht bijgehouden. Er zijn zeker voorbeelden waarbij een goede monitoring en effectmeting wel degelijk beoogd werden, maar de uitvoering daarvan is steeds gesmoord in een institutionele werkelijkheid die niet meebewoog. Daardoor is er ook bijzonder weinig bekend over de effecten van het gevoerde (specifieke) beleid, terwijl hierin fors geïnvesteerd is.

Een bijproduct van stabiel generiek beleid zou idealiter zijn dat het op de lange duur beter mogelijk is resultaten van beleidsinspanningen vast te stellen. Dat zou een grote winst zijn die in de integratienota van 2011 in het geheel niet genoemd wordt. En die winst zou nog veel groter zijn als specifiek maatwerk alleen zou mogen worden ingevoerd met vermelding van concrete overwegingen en doelstellingen, en onder de voorwaarde van een gedegen registratie van vorderingen en uitkomsten die een serieuze evaluatie mogelijk maakt. Zo'n aanpak zou niet alleen het ideaal van *evidence based* of *evidence informed* beleid aanzienlijk dichterbij brengen, maar ook helderheid verschaffen over de vraag: wanneer is maatwerk nodig en nuttig, en wanneer wordt met generiek beleid hetzelfde of meer of minder bereikt?

### NOTEN

- 1 Sinds 2010 is de term Antilliaans-Arubaans niet meer correct, maar omdat dat in de rest van de beschreven periode wel zo was, gebruiken we deze term toch in onze bijdrage. We spreken van *achtergrond* omdat we verwijzen naar migranten van zowel de eerste als de tweede generatie.
- 2 Deze bijdrage is gebaseerd op secundaire bronnen: rapporten, beleidsstukken en wetenschappelijke publicaties.
- 3 <http://www.destentor.nl/algemeen/binnenland/article1655483.ece>> geraadpleegd augustus 2012.

## LITERATUUR

- Beek, S. van (2010), "Marokkaanse troebelen". In *Binnenlands Bestuur*, 26 maart 2010, 29-33.
- Blom, M., Oudhof, J., Bijl, R.V. & Bakker, B.F.M. (2005), *Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken*. Voorburg/Den Haag: CBS/WODC.
- Boorsma, S. (1997), *Evaluatie Unitur*. Amsterdam: Regioplan.
- Boorsma, S., Goejer, M. & Homburg, G. (1996), *Experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren; tussenbalans*. Amsterdam: Regioplan.
- Boorsma, S., Goejer, M. & Homburg, G. (1998), *Experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren; tweede tussenbalans*. Amsterdam: Regioplan.
- Engbersen, G. & Van der Leun, J.P. & Boom, J. de (2007), "The Fragmentation of Migration and Crime in the Netherlands". In *Crime and Justice*, 35, pp. 389-452.
- Gemert, F. van & Fleischer, M. (2002), *In de greep van de groep: een onderzoek naar een Marokkaanse problematische jeugdgroep*. Amsterdam: Regioplan.
- Gemert, F. van (1998), *Ieder voor zich. Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Gent, M. van, Hissel, S. & Homburg, G. (2007), *Tussentijdse outputrapportage Antilliaanse gemeenten*. Amsterdam: Regioplan.
- Grootscholte, M.M.C., Bouwmeester, J.A. & Flapper, E. (2005), *Tussenevaluatie Direkshon-projecten*. Leiden: Research voor Beleid.
- Haan, W. de & Bovenkerk, F. (1993), "Moedwil en misverstand; Overschatting en onderschatting van allochtone criminaliteit in Nederland". In *Tijdschrift voor Criminologie*, 35, 277-300.
- Homburg, G.H.J. (2005), *Vorbereiding evaluatie bestuurlijke arrangementen Antilliaanse risicjongeren 2005-2008*. Amsterdam: Regioplan.
- Hulst, H. van & Bos, J. (1993), *Pan i Rêspèt (brood en respect): criminaliteit van geïmmigreerde Curaçaose jongeren in drie politieregio's in 1989-1991*. Utrecht: Onderzoeks Kollektief Utrecht (OKU).
- Jong, J.D. de (2007), *Kapot moeilijk: een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Amsterdam: Aksant.
- Junger-Tas, J. (2001), "Ethnic minorities, social integration and crime". In *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9 (1), 5-29.
- Klaver, J. (2001), *Antillianen en Arubanen naar werk: evaluatie van de experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren 1994-2001*. Amsterdam: Regioplan.
- Leun, J.P. van der, & Woude, M.A.H. van der (2011), "Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context". In *Policing and Society*, 21 (4), 444-555.
- Leun, J.P. van der (2011), "De criminologie en stigmatisering van 'de Marokkaan'". In: Leun, J.P. van der, Muller, E.R., Schee, N. van der, Schuyt, P.M., Woude, M.A.H. van der (red.), *De vogel vrij. Liber amicorum prof. dr. mr. Martin Moerings*, 401-412. Den Haag: Boom Lemma.

- Mandos, M.E., Flapper, E.M.J., Grootcholte, M.M.C., Mateman, S., Klaver, J. & Hello, E. (2004), *Evaluatie stimuleringsprojecten allochtone groepen*. Leiden: Research voor Beleid.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Integratienota*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Justitie (1997), *Criminaliteit in Relatie tot Etnische Minderheden (CRIEM)*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2003), *Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006 Jeugd Terecht*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Muskens, G., Huender, S., Muskens-Cohen, E. & Cintje, J. (2004), *Antillianenbeleid in zeven gemeenten. Rapportage over 2001-2004, opgesteld voor de Directie Coördinatie Integratie Minderheden van het Ministerie van Justitie*. Hellevoetsluis: Doca Bureaus.
- Noije, L. van & Wittebrood, K. (2009), "Criminaliteit: daders, slachtoffers en veiligheidsbeleving". In: Gijsberts, M. en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie*, 201-225. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO (2012), *Tussen afkomst en toekomst, Etnische categorisering door de overheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rovers, B. (1999), *Klassenjustitie: een overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtsketen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- San, M. van & Leerkes, A. (2001), *Criminaliteit en criminalisering. Allochtone jongeren in België*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- San, M. van (1998), *Stelen & Steken. Delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Taskforce Antilliaanse Nederlanders (2008), *Antilliaanse probleemgroepen in Nederland. Een oplosbaar maatschappelijk vraagstuk*. Den Haag: Taskforce Antilliaanse Nederlanders.
- Tudjman, T, Weltevrede, A.M., San, M. van & Boom, J. de (2010), *Evaluatie Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten 2005-2008*. Rotterdam: RISBO.
- Vandenbroucke, M., Braam, H., Pels, T. & Steketee, M. (2008), *Gemeentelijk beleid voor Marokkaans-Nederlandse jongeren: rapportage over de wenselijkheid van specifiek doelgroepenbeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Vijghen, M. (2011), *Hoe specifiek is regulier beleid (en andersom)? Een inventarisatie van de specifieke inspanningen en recente resultaten van de tweeëntwintig gemeenten van het Samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse risicjongeren*. Utrecht: Samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse risicjongeren.

### III

## Een kijk op gemeenten



# HET LOKALE INTEGRATIEBELEID ONDER DE LOEP

Een ‘zachte breuk’ en gemeenten die het rijk voorgingen

*Chris Huinder*

## INLEIDING

In dit artikel ga ik eerst in op het integratiebeleid dat vele nieuwe colleges van B&W sinds voorjaar 2010 hebben gevoerd. Ter illustratie bespreek ik het nieuwe beleid van acht gemeenten. Voor vijf hiervan baseer ik mij mede op de studie *De etnische bril; categorisering van het integratiebeleid* van de journalisten Marcel Ham en Jelle van der Meer. Zij hebben op basis van interviews met gemeentelijke beleidsmakers en lokale beleidsnota's de opvattingen en ervaringen van zes gemeenten geïnventariseerd bij de verschuiving van het etnisch-specifieke integratiebeleid naar een generiek beleid.<sup>1</sup>

Vervolgens behandel ik de afstemming van het lokale beleid met het integratiebeleid van de rijksoverheid. Een belangrijke bron hiervoor vormt de handreiking *Samen leven bindt verschillen; integratie in versnelde transitie* van een werkgroep van het ministerie van Binnenlandse Zaken, acht gemeenten, FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In deze handreiking komen niet alleen vele passages uit de nieuwe gemeentelijke integratienota's voor, ze bevat ook voorstellen om op verschillende beleidsterreinen met gelijksoortige maatregelen te werken. Zie voor aanvullende bronnen eindnoot 2.<sup>2</sup>

In het derde en laatste deel van dit artikel komt het mogelijke verschil tussen het nieuwe rijksbeleid en het lokale beleid op het gebied van integratie aan bod. Ik concludeer dat het in de notitie-Donner uit 2011 verwoorde beleid vooral een in retorische zin afwijkende positionering betekent, die in de dagelijkse praktijk van gemeenten nagenoeg niet doorklinkt. Het nieuw ingezette beleid lijkt *in woorden* radicaal te breken met het rijksbeleid van de voorbije 30 jaar. In de beleidspraktijk is echter eerder sprake van een ‘zachte breuk’. Bovendien zijn vele gemeenten het rijk voorgegaan bij de wending van het specifieke integratiebeleid naar een generiek beleid.

## LOKAAL BELEID HERZIEN – ACHT GEMEENTEN

In de studie van Marcel Ham en Jelle van der Meer stonden twee vragen centraal:

- 1 Wat zijn de voor- en nadelen van etnische categorisering voor de kennis over integratie en voor het integratiebeleid?
- 2 Wat zijn alternatieven – en wat zijn dáárvan de voor- en nadelen?

In hoofdstuk 2 van hun publicatie *De etnische bril* geven zij een bondig overzicht van de ‘praktijkervaringen van lokale beleidsmakers’ (beleidsmedewerkers en een wethouder) van zes gemeenten. Ik geef enkele saillante observaties en opvattingen van de beleidsmakers van vijf van deze steden weer: Tilburg, Groningen, Amsterdam, Den Haag, Dordrecht. Deze vul ik aan met citaten uit documentatie van Leeuwarden en integratienota’s van Den Haag, Utrecht en Roermond.

### TILBURG – ETNICITEIT VERKLAART SLECHTS BEPERKT PROBLEMEN

Na aanvaarding van de notitie van B&W *Een andere aanpak; allemaal Tilburgers* door de gemeenteraad in 2010, gaat de gemeente – zoals in de notitie verwoord – tot afschaffing over van het integratiebeleid. Reden is niet dat er geen problemen meer zijn zoals werkloosheid, schooluitval, taalachterstand en overlast, maar dat de aanpak van deze problemen voortaan tot de taken van de reguliere gemeentelijke diensten moet behoren. De reguliere diensten moeten ‘kleurenblind’ worden.

Bovendien werkt de categorisering allochtoon-autochtoon stigmatiserend. “Etniciteit is maar in beperkte mate een verklaring voor achterstandsproblemen. Opleiding, gezinssamenstelling, inkomen, migratie (van het platteland in het oorsprongland naar de stad Tilburg) zijn belangrijker”. Maar “waar etniciteit wel van belang is zullen etnisch-specifieke maatregelen mogelijk zijn, maar dan uitgevoerd door de reguliere diensten”. De instellingssubsidies voor vijf grote migrantenorganisaties staan ter discussie. Samenwerking met hen blijft overeind – wanneer dat instrumenteel is – op basis van projectsubsidies.

Tilburg heeft een eigen monitor om achterstanden onder bevolkingsgroepen te meten, en deze monitor blijft gehandhaafd. “Etniciteit is niet de sleutel, maar je moet achterstanden kennen en vervolgens kansen creëren.”

## GRONINGEN – GENERIEK, MAAR WEL EEN WETHOUDER INTEGRATIE

Ook in de gemeente Groningen wordt integratiebeleid onderdeel van de reguliere diensten – en wel onder de noemer: ‘integratie-inclusief denken.’ Het is een lijn die het nieuwe college van B&W na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 van het vorige college overnam. “De principiële keuze om integratie onder te brengen bij de gewone diensten is een keuze voor een probleembenadering boven een etnische.”

De praktijk is echter weerbarstig, want “er wordt niet inclusief gehandeld”, constateert een gemeentelijke beleidsadviseur Integratie en Emancipatie: “Een aanvraag voor een sporttoernooi voor allochtone jongeren gaat niet door naar de dienst Sport maar naar de dienst Integratie.” Aanvullend specifiek beleid blijkt bovendien nodig, onder meer voor qat kauwende Somaliërs, Antilliaanse tienermoeders en het bevorderen van de integratie en emancipatie van migrantenvrouwen. Ook is er een aparte wethouder voor Integratie gebleven. “Blijkbaar is dat van politiek belang”, geeft de beleidsadviseur Integratie en Emancipatie aan. Verder houdt Groningen een aparte monitor in stand om achterstanden van groepen te kunnen meten en mogelijke successen van beleid te kunnen registreren.

Bij dit nieuwe generieke beleid, aangevuld met specifiek beleid, gaat de gemeente ervan uit dat ze hiermee de zelfredzaamheid van de bewoners bevordert.

## AMSTERDAM – INTEGRATIE HEEFT BETREKKING OP ALLE INWONERS

De hoofdlijn bij de gemeente Amsterdam is – sinds het begin van deze eeuw – dat integratiebeleid zich niet richt op etnische groepen maar op specifieke noden. “Integratie betekent erbij horen en meedoen en is daarmee een begrip dat betrekking heeft op alle Amsterdammers”, aldus de nota *Erbij horen en meedoen* uit 2003.

Integratieproblemen concentreren zich bij ‘sociaal-economisch zwakke gezinnen’, de aanpak daarvan gebeurt door de reguliere diensten. Monitoren is belangrijk om “meer gedetailleerde gegevens te krijgen” over zo veel mogelijk aspecten (werk, onderwijs, vrije tijd, etc.), naar etniciteit maar ook naar buurt. Verder wil Amsterdam het beleid niet alleen richten op problemen maar ook op kansen en dynamiek, op het versterken van “de rol van de stad als emancipatiemachine”.

Aanvullend etnisch-specifiek beleid wordt zoveel mogelijk vermeden. Eerder kiest de stad voor een wijkgerichte aanpak of extra middelen voor



scholen als zich daar problemen of taalachterstanden voordoen. Er bestaat nog wel de afdeling Burgerschap en Diversiteit (de nieuwe naam voor de afdeling Integratie en Diversiteit) die zich bezighoudt met vrouwenemancipatie, homoacceptatie, antidiscriminatie en radicalisering – maar “een kwestie met een kleurtje” wordt nog zelden naar deze afdeling doorgestuurd. Migrantenorganisaties krijgen geen structurele subsidie meer. Er is een gemeentefonds voor afzonderlijke projecten die bijdragen aan integratie en participatie.

De vroegere integratiemonitor is vervangen door de jaarlijkse rapportage ‘Staat van de Stad’ – met uitgebreide statistieken over het wel en wee en de achterstanden van allochtone stadsburgers, uitgesplitst naar herkomstland.

#### DEN HAAG – EEN GROEP DIE EEN EXTRA DUWTJE NODIG HEEFT

Integratie werd voor het nieuwe college van B&W vanaf 2010 het sleutelwoord voor de etnisch en cultureel diverse regeringsstad, waar ‘burgerschap’ in het voorgaande college het centrale begrip was in het integratiebeleid. Met deze verschuiving van generiek ‘burgerschapsbeleid’ naar integratiebeleid bewandelt Den Haag de omgekeerde weg ten opzichte van de meeste, ook niet hier genoemde, gemeenten. Het nieuwe integratiebeleid van de stad steunt op twee pijlers<sup>3</sup>: “In de eerste plaats willen we de aanpak van achterstanden op het gebied van onderwijs en werk versterken en versnellen. Parallel daaraan spannen we ons in voor vergroting van de deelname van migranten aan het maatschappelijke leven in onze stad.” Maar, zo staat in de Haagse integratienota:

Niet iedereen heeft dat nodig. Veel migranten vinden op eigen kracht hun weg in onze samenleving. Over hen gaat deze nota niet. We hebben het hier over de groep die nog een extra duwtje in de rug nodig heeft. Uitdaging is ook hen naar school, aan het werk en de maatschappij in te krijgen. Dat is onze praktische invulling van het begrip integratie: meedoen, op alle terreinen van het economische en het maatschappelijke leven.<sup>4</sup>

De tekortschietende integratie van de Antilliaanse Nederlanders heeft overlast tot gevolg. Daarom werd 500.000 euro beschikbaar gesteld voor toeleiding van Antillianen naar werktrajecten. “Het gaat om mensen die uit zichzelf geen hulp vragen. Bijvoorbeeld jongeren die spijbelen en thuis problemen hebben: jonge moeders, trauma’s van geweld, schulden. Dat komt veel voor... Je moet ook de tijd nemen bij Antillianen. Dat geldt trouwens ook

voor Turken en Marokkanen”, zo lichtte een beleidsmedewerkster in de studie van Ham en Van der Meer toe. Gespecialiseerde organisaties zet de stad daarvoor in, waarbij die tevens hulp bieden en kennis overdragen aan reguliere instellingen. Zolang er achterstanden zijn en de reguliere instellingen tekortschieten in kennis en ervaring met het aanpakken van de doelgroep, is er speciaal beleid nodig.

Terwijl voor de eerste generatie Marokkanen nog wel specifiek beleid wordt gevoerd, geldt dat voor de tweede generatie minder. “Voor zover reguliere voorzieningen Marokkanen niet bereiken, betreft dat vooral de eerste generatie. Bij de tweede generatie gaat dat beter, die lijken op Nederlanders.” Voor Turkse inwoners van de stad is er helemaal geen specifiek beleid, hoewel onder hen de werkloosheid ook relatief groot is en de onderwijsprestaties laag zijn. Maar zij veroorzaken geen overlast. Voor de Midden- en Oost-Europese migranten is er wel weer specifiek beleid, evenals voor Somalische vluchtelingen – niet vanwege de door hen veroorzaakte overlast, maar vanwege de vrees voor radicalisering en extreem gedrag van de jongeren.

Naast deze keuze voor óf specifiek óf regulier beleid voor bepaalde migrantengroepen geeft Den Haag aan dat gemeentelijke instellingen en gesubsidieerde maatschappelijke organisaties in staat moeten zijn een divers publiek te bedienen:

Overheid en gesubsidieerde instellingen moeten effectief kunnen werken voor een diverse bevolking. We hebben het dan niet over een één-op-één relatie: het is niet zo dat Marokkaanse Hagenaars alleen goed kunnen worden geholpen door Marokkaanse professionals. Wel is het belangrijk dat binnen organisaties voldoende kennis en kunde aanwezig is om een diverse doelgroep te kunnen bedienen. Kennis van de culturen van migrantengroepen is daarvoor soms een *pré* en soms zelfs een *must*.<sup>5</sup>

#### DORDRECHT – ONDERSCHIED ALLOCHTONE EN AUTOCHTONE JONGEREN VERVALT

In de gemeente Dordrecht is het beleid gekanteld van specifiek (‘categoraal’) en programmatisch naar generiek en regulier beleid. De verantwoordelijke wethouder: “Wij zijn er als bestuur voor alle Dordtenaren. Iedereen met een vraag of behoefte moet een passend antwoord krijgen.” Bij dit beleid gaat het vooral om *empowerment*, ontmoeting en dialoog. Dit sociaal-culturele beleid wordt aangevuld met intensiever algemeen beleid op de terreinen van arbeid en onderwijs; hiervoor is 1,6 miljoen euro voor de gehele college-

periode uitgetrokken. De reguliere instellingen moeten dit werk uitvoeren, zodat het onderscheid tussen autochtone en allochtone Dordtse jongeren vervalt. Migrantenorganisaties moeten de reguliere instellingen helpen op vragen van allochtonen in te gaan. De monitor om etnische achterstanden en problemen te meten blijft bestaan. De wethouder: “Je wilt weten wat er in de stad gebeurt... Als het fout gaat, zijn misschien toch specifieke acties nodig.”

#### LEEWARDEN – AANDACHT VOOR ZELFREDZAAMHEID EN SOCIALE COHESIE

Sinds 2008 heeft Leeuwarden<sup>6</sup> een verschuiving gemaakt van een specifiek achterstandenbeleid naar een breder integratiebeleid. Voorop staan de doelen “maatschappelijke participatie” van alle inwoners, “samen burger zijn” en “teggengaan van achterstanden en uitsluiting”. In het gemeentelijke integratiebeleid hecht de stad veel belang aan “zelfredzaamheid” en “sociale cohesie”.<sup>7</sup>

Niet alleen de gemeente is aanspreekbaar op het onderwerp integratie, maar ook welzijns- en zorginstellingen, scholen en ondernemingen. De gemeente voert de regie en heeft een voorbeeldrol. Deze dubbele rol bestaat uit: het toegankelijk maken van voorzieningen, organisaties en instanties; het wegnemen van vooroordelen en het (met beperkte middelen) in stand houden van een lokaal antidiscriminatiebureau; het bevorderen van diversiteit in het personeelsbestand van de gemeente zelf en dat van de organisaties waarmee wordt samengewerkt; het stimuleren van de interculturalisatie en de cultuursensitiviteit bij professionals van het Werkplein, bij werkgevers, bij de Centra voor Jeugd en Gezin, bij de brede scholen en bij de Ouder- en Kindcentra.

Door de wijziging in het kabinetsbeleid (juni 2010) en de forse bezuinigingen valt het huidige lokale inburgeringsaanbod grotendeels weg. Leeuwarden is daarom begonnen met het bijstellen van de inhoudelijke kaders voor het integratie- en participatiebeleid. De arrangementen worden beperkter en anders, de eigen verantwoordelijkheid van burgers komt meer centraal te staan en de participatie wordt versterkt. Daarnaast krijgen ook de vraag van de werkgever naar specifieke arbeidskrachten en het ‘voor-wat-hoort-wat-principe’ voor wwB’ers een prominentere plaats: mensen met een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (wwB) zullen eerder verplicht worden om werk te aanvaarden.

Deze omslag van “kansenbeleid” of “breed integratiebeleid” naar “diversiteitsbeleid” was voorjaar 2012 op initiatief van de gemeente onderwerp van

een brede lokale dialoog met maatschappelijke instellingen, welzijnsorganisaties en werkgeversverbanden.

Het adagium dat volgens Lysbeth Wiersma (projectleider wijkgerichte integratie, participatie en diversiteit) voor deze toekomstvisie van Leeuwarden opgaat, is ontleend aan de Engelse premier David Cameron: “Hoe kunnen we gemeenschappen opnieuw tot bloei brengen? Als mensen stoppen met te vragen: ‘Wie zal dit herstellen?’ En beginnen met te vragen ‘Wat kan ik doen?’”

#### UTRECHT – ERKENNING VAN BELANG MIGRANTENORGANISATIES

Voor het nieuwe integratiebeleid van de gemeente Utrecht is vastgelegd:

Uitgangspunt van het diversiteitsbeleid is dat iedere persoon uniek is en als individu moet worden benaderd [...] De essentie van het diversiteitsbeleid is niet dat wij de Utrechtse samenleving diverser willen maken: deze is al divers. Wij willen juist vanuit dat uitgangspunt en vanuit gelijkwaardigheid van alle burgers bekijken hoe en voor welke groepen wij drempels moeten sletten, zodat die volwaardige participatie en onderlinge gelijkwaardigheid en respect mogelijk worden [...] Diversiteit maakt onderdeel uit van alle gemeentelijke beleidsvelden, het zogenaamd inclusief denken oftewel inclusief beleid. Diversiteit wordt daarmee onderdeel van alle reguliere beleid.<sup>8</sup>

De betrokkenheid van migrantenorganisaties bij dit reguliere beleid brengt Utrecht evenwel nadrukkelijk onder de aandacht:

Migrantenorganisaties dragen bij aan de maatschappelijke participatie van hun achterban, aan integratie en verbinding tussen bevolkingsgroepen, en kunnen als vrijwilligersorganisaties een brugfunctie vervullen naar andere organisaties. De gemeente erkent het belang van het werk van migrantenorganisaties voor de stad Utrecht en waardeert de inspanningen van migrantenorganisaties dan ook in hoge mate. Wij willen ons samen met de migrantenorganisaties in blijven zetten voor een samenleving waarin diversiteit als kracht wordt gezien en verscheidenheid als normaal wordt ervaren [...] De inzet van migrantenorganisaties bij bijvoorbeeld bestrijding van (gevoelens van) uitsluiting, bereiken van vrijwillige inburgeraars, bestrijden van intolerantie t.a.v. homoseksualiteit, terugdringen van eenzaamheid en bevorderen van sociale cohesie is onmisbaar.

De gemeente Utrecht heeft besloten de ondersteuningsstructuur voor vrijwillige inzet in de stad aan te passen. De gemeente wil daarbij toe naar een integrale en kwalitatief hoogwaardige aanpak. In een stedelijke ondersteuningsstructuur zullen wij zorg dragen voor behoud van een goede ondersteuning aan migrantenorganisaties.<sup>9</sup>

#### ROERMOND – GENERIEK WMO-BELEID VOOR KWETSBARE BURGERS

In mei 2009 stelde de gemeenteraad van Roermond de nieuwe kadernota *Integratie: afstanden overbruggen 2010-2013* vast, ruim een jaar voor het eerste kabinet-Rutte aantrad en twee jaar voor verschijnen van de nota-Donner over integratie, binding en burgerschap. In de voortgangsrapportage over de uitvoering van deze kadernota stelt de gemeente met trots dat het “landelijk de aandacht heeft getrokken met de vernieuwende visie op integratie, o.a. bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten”. Vervolgens memoreert Roermond dat met het regeerakkoord ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’ het kabinet-Rutte (van toen) op een beleidsmatige omslag koerst, waarbij eigen verantwoordelijkheid van burgers centraal staat en specifiek beleid wordt afgebouwd.

In de Roermondse integratievisie hebben we deze kanteling al gemaakt. We hebben integratie stevig ingebed in de Wet maatschappelijke ondersteuning. We weten dat veel allochtone burgers het prima op eigen kracht redden, zonder bemoeienis van de lokale overheid. Niet het feit op zich, dat er in Roermond een groep allochtonen aanwezig is, maar de constatering dat allochtonen een relatief grote groep vormen binnen de groep kwetsbare burgers binnen de Wmo, legitimeert een extra inzet via het integratiebeleid. Deze maatregelen zien wij als een verbijzondering van het Wmo-vangnet voor een specifieke groep kwetsbare burgers. Het accent ligt daarbij in de eerste plaats nog steeds op het bereiken van een specifieke doelgroep via de algemene beleidskaders. Het algemeen beleid dient tenslotte een inclusief beleid te zijn. De kracht van de aandacht voor integratie in Roermond zit niet in grootse projecten middels een apart doelgroepenbeleid. Het gaat vooral om een proces van bewustwording over de vraag ‘bereik ik met algemeen beleid ook wel iedereen, of zijn er (onbewuste) drempels?’<sup>10</sup>

In Roermond wordt een deel van de allochtone inwoners dus “kwetsbare burgers” genoemd en vanuit die optiek wordt generiek (Wmo-)beleid ingezet. De specifiek etnische optiek heeft de gemeente daarmee verlaten.

## AFSTEMMING VAN LANDELIJK EN LOKAAL BELEID

Het beleid van gemeenten wordt zowel vanuit het rijk als vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voortdurend op elkaar en op het rijksbeleid afgestemd, waarbij de autonomie van gemeenten om binnen zekere marges eigen beleid te voeren blijft bestaan. In het dossier ‘inburgering en integratie’ is deze afstemming op aandringen van het rijk versterkt. Niet alleen omdat inburgering en integratie gevoelige politieke onderwerpen waren en zijn, maar ook – en dat geldt in het bijzonder voor inburgering – omdat voor alle nieuwkomers en migranten uniform beleid is vereist in verband met toelating en verblijf in Nederland.

Sinds 2008 is deze intensieve afstemming over het lokale integratiebeleid vormgegeven door samenwerking van het rijk (aanvankelijk vanuit het ministerie van VROM, vanaf oktober 2010 vanuit BZK) met een selecte groep gemeenten, FORUM en de VNG. Het eerste document van het Samenwerkingsplatform Gemeenschappelijke Integratie Agenda (GIA), een werkgroep bestaande uit ambtenaren en medewerkers van deze instituties, was getiteld *Datgene wat ons bindt*. Het besloeg de periode 2008-2011. Het nieuwe document (mei 2012) van de werkgroep, nu hernoemd tot Gemeenschappelijke Integrale Aanpak, bouwt op deze samenwerking voort. De beleidswendingen op lokaal en landelijk niveau worden daarbij in elkaar geschoven, zodat een meer eenduidig integratiebeleid op deze twee niveaus kan ontstaan. Met de vernieuwde handreiking wordt opnieuw beoogd “overheden en maatschappelijke organisaties te ondersteunen bij de ontwikkeling en uitvoering van hedendaags integratiebeleid”.<sup>11</sup>

Dit hedendaagse beleid wordt als volgt verwoord: “Veel gemeenten en lokale uitvoeringsorganisaties doen dit niet meer door middel van specifiek doelgroepenbeleid, maar beogen door middel van algemeen beleid de diversiteit van burgers te bereiken. Ook bij het rijk is deze ontwikkeling gaande.” De tournure naar dit nieuwe “hedendaagse integratiebeleid” wordt volgens de werkgroep GIA door drie ontwikkelingen ingegeven.

### 1 VERSCHUIVENDE VERHOUDING BURGER-OVERHEID

De eerste ontwikkeling is een algemene verschuiving in de verhouding burger-overheid. Niet alleen allochtone burgers maar ook autochtone zijn zelf verantwoordelijk voor “het omgaan met samenlevingsvraagstukken”.

De actuele trend is dat de overheid wel partij kan zijn bij het oplossen van problemen in de samenleving, maar die oplossing ligt niet in het overnemen ervan. De samenleving van nu is een netwerkgemeenschap waarin burgers, maatschappelijke organisaties en overheden niet langer in een gezagsverhouding tot elkaar staan, maar als partners weten samen te werken. Dat vraagt om een herordening van taken tussen overheid, markt en samenleving. Het succes van interventies is meestal ook groter wanneer degenen die het persoonlijk raakt daar zelf een rol in kunnen spelen. Deze kanteling van de overheidsrol wordt ook wel omschreven als ‘van zorgen voor, naar zorgen dat’.

## 2 DRASTISCHE BEZUINIGINGEN DOOR DE CRISIS

De werkgroep GIA ziet als tweede ontwikkeling de sinds 2008 ingezette drastische overheidsbezuinigingen als gevolg van de financiële crisis. Dat bracht de hierboven genoemde verschuiving in de relaties tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers in een stroomversnelling. Taken en ambities van de lokale en landelijke overheid moesten worden bijgesteld, kosten verlaagd, met overheidsmiddelen gefinancierde instellingen gekort, de verantwoordelijkheid van de overheid scherper omlijnd.

Vanwege vermindering van rijksmiddelen hebben gemeenten bijvoorbeeld tweederde op hun integratie- en participatiebudgetten moeten bezuinigen. Maar ook andere potjes raken op, of er moeten meer of andersoortige arrangementen uit gefinancierd worden. Gemeenten worden in de toekomst organisatorisch én financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van nieuwe wetten. Het zijn dit soort grote ontwikkelingen die het omslagproces naar een andere organisatie en financiering van het lokale integratiebeleid dringend en dwingend maken en noodzaken tot een andere financiële en voorzieningenstructuur.<sup>12</sup>

## 3 TOENEMENDE VERKLEURING VAN DE SAMENLEVING

De derde ontwikkeling is de nog steeds toenemende etnische verkleuring van de samenleving.

Is de veelkleurigheid nu vooral zichtbaar in de grote steden – in sommige grootstedelijke wijken ligt het percentage allochtonen al boven de 50% – over enkele decennia zal culturele diversiteit een vanzelfsprekendheid in heel

Nederland zijn [...] De voortgaande diversiteit wordt mede gevoed door de open grenzen van de Europese Unie waardoor migranten uit de landen van Oost- en Midden-Europa zich gemakkelijker tijdelijk of permanent in West-Europa kunnen vestigen. Deze ontwikkeling geeft aan dat op een andere manier naar het integratiebeleid gekeken moet worden. De steeds breder wordende diversiteit van de huidige samenleving vraagt om een beleid dat inspeelt op maatschappelijke uitdagingen, dat problemen weet om te buigen in kansen. De tijd dat integratiebeleid merendeels gebaseerd was op het ‘frame’ van etnische herkomst ligt achter ons.<sup>13</sup>

### LANDELIJK VERSUS GEMEENTELIJK BELEID?

Bij het lokale integratiebeleid – veelal vanaf 2010, een jaar waarin de nieuwe colleges van B&W werden gevormd, maar in sommige gemeenten al eerder ingezet – valt op dat generiek beleid waarin de reguliere instellingen een hoofdrol moeten spelen vooropstaat (met uitzondering wellicht van Den Haag). De wending van specifiek naar regulier beleid gebeurt echter niet rigoureuus. Zo zet Rotterdam een uitgebreide tweedelijnsvoorziening op belangrijke integratiethema’s neer om de kennis, ervaring en professionaliteit die door het specifieke beleid zijn verworven, te borgen ten behoeve van de reguliere instellingen.<sup>14</sup> En andere gemeenten vullen het generieke beleid door reguliere instellingen aan met specifiek beleid – door etnisch-specifieke instellingen en organisaties – voor zeer precies omschreven, kleinere doelgroepen dan voorheen: thuiszittende werkloze allochtone vrouwen, qat kauwende Somaliërs, Antilliaanse eenoudergezinnen, overlast gevende migrantenjongeren, spijbelende leerlingen, kwetsbare burgers.

#### Twee principiële motieven

De breuk met het specifieke beleid is zacht en voorzichtig, hoewel de overtuiging sterk is dat het beleid de generieke kant op moet. Voor generiek beleid lijken twee principiële motieven te bestaan. Ten eerste willen de gemeentecolleges in het beleid geen onderscheid meer maken tussen autochtone en allochtone burgers. Alle stedelingen worden gelijk behandeld, als stadsburgers zonder onderscheid naar etniciteit of leefgedrag. Een allochtone sportclub wordt voortaan voor subsidie verwezen naar de dienst Sport en niet meer naar de dienst Integratie, hoewel in de beleidspraktijk (zoals in Groningen) niet altijd consequent wordt gehandeld. En overlast gevende jongeren worden minder als allochtone jongeren gecategoriseerd.



Het tweede motief voor generiek beleid ligt in het loslaten van de *single factor*-benadering: het blijkt dat etniciteit als factor voor achterstand, sociale problemen en overlast en crimineel gedrag niet meer als enige of als dominante factor wordt gezien. Er worden andere, volgens lokale overheden en maatschappelijke organisaties meer bepalende factoren genoemd in hun analyses voor generiek beleid door generieke instellingen: een laag inkomen, werkloosheid, ontoereikende inburgering, een lage opleiding of gebrekkige beheersing van het Nederlands, kleine behuizing, slechte woningen, ontoereikende opvoeding van kinderen, vervelend en overlast gevend straatgedrag van gemengde groepen losgeslagen jongeren. Het sluit evenwel niet uit dat voor specifieke groepen (zoals Somaliërs in Den Haag) of voor etnisch gerelateerde problemen (slechte beheersing van het Nederlands) toch specifiek beleid wordt gevoerd, door generieke instellingen ofwel specifieke voorzieningen.

#### Statistiek als stok achter de deur?

Een ander kenmerk van de wending in het lokale integratiebeleid is de nadruk op de 'kleurenblindheid' en de cultuursensitiviteit van de reguliere instellingen. Zij dienen zich de problematiek en de behoeften van allochtone burgers eigen te maken om daarop adequaat antwoord te kunnen geven. Gemeenten rekenen deze instellingen daar ook met sancties op af door – bij gebrek aan integraal en inclusief beleid – faciliteiten of subsidies te verminderen of in te trekken.

Een laatste opvallend kenmerk is dat voor het nieuwe beleid de bestaande jaarlijkse integratiemonitors gehandhaafd blijven – met hun statistische gegevens over economische, sociale en culturele prestaties van de stadsbevolking, *uitgesplitst naar etniciteit*. Vaak wordt de motivatie daarvan met een zekere schuchterheid verwoord, alsof de stadsbestuurders terug willen kunnen vallen op het oudere, specifieke beleid, mocht het nieuwe beleid onvoldoende slagen. Statistiek als een stok achter de deur voor falend beleid of voor ontoereikend succes. Minder duidelijk wordt de vraag uitgesproken: op welke wijze meten we in hoeverre de reguliere instellingen nieuwe allochtone klanten, cliënten en deelnemers weten te bedienen? Daardoor blijft onduidelijk waaraan het mogelijk falende beleid of het ontoereikende succes getoetst zal worden: aan de reguliere diensten die niet in staat zijn gebleken het proces van interne en externe interculturalisering en cultuursensitiviteit tot een goed einde te brengen? Of aan migranten en vluchtelingen die niet in staat of van plan zijn die prestaties te leveren die nodig zijn om uit een situatie van achterstand en gebrekkige integratie te komen?

In de Haagse integratienota staat hierover: “De afgelopen 40 jaar zijn er steeds nieuwe groepen migranten bijgekomen, met elk hun eigenheden, zodat het proces van verandering en gewenning nooit af is. Veel Hagenaars gaat het allemaal te snel. Zeker als zij bovendien worden geconfronteerd met gevolgen van slechte integratie, zoals inactiviteit, afstand houden tot de Nederlandse samenleving, overlast en in het ergste geval, criminaliteit.” En: “Na ruim 30 jaar integratiebeleid mag het niet meer voorkomen dat professionals migranten niet adequaat kunnen bedienen, of zelfs niet eens kunnen bereiken. Inspanning alleen is niet meer genoeg. We willen dat instellingen en diensten verantwoordelijkheid nemen voor het bereiken van concrete, meetbare resultaten.”<sup>15</sup>

### Niet al te radicaal

Gemeenten, zeker de grotere waarvan hier enkele de revue zijn gepasseerd, hebben vaak een college dat is samengesteld uit partijen van links tot rechts, van liberaal tot sociaaldemocratisch, soms ook socialistisch: (in willekeurige volgorde) PvdA, GroenLinks, D66, vvd, sp, cda. En in Dordrecht doet bijvoorbeeld de plaatselijke partij Beter voor Dordt mee aan een college met cda en vvd. Ook het aantal coalitiepartners wisselt: Amsterdam en Dordrecht hebben maar drie partijen in het college, andere steden vier, terwijl Tilburg de kroon spant met vijf partijen.

En daarmee komen we op (nog) een achterliggende oorzaak voor de ‘zachtheid’ van de breuk in het beleid. De gemeentecolleges, met over het algemeen partijen uit ‘het brede midden’, kunnen vanwege dat coalitie-karakter niet anders dan ook in het integratiedossier met niet al te radicale beleidswendingen komen. Het gaat eerder om accentverschuivingen, waarbij de verschuiving naar generiek beleid wel de algemene trend blijkt te zijn.

Die verschuiving is blijkbaar al ingezet, voorafgaand aan het beleid zoals dat door het eerste kabinet-Rutte eind 2010 in algemene bewoordingen werd gesteld en medio 2011 in meer specifieke termen in de notitie-Donner is verwoord: “actief burgerschap”, vooral in de vorm van sociaal-economische participatie, “eigen verantwoordelijkheid” en “zelfredzaamheid” zijn de sleutelbegrippen voor de verhouding overheid-burger. En “van specifiek naar generiek: met mate, gecontroleerd en zo nodig allebei” is het parool voor het lokale beleid.

### TEN SLOTTE...

Hoe men de duiding en de verwoording van deze maatschappelijke en beleidsmatige processen ook waardeert en beoordeelt, in de zelfperceptie van rijk en gemeenten over het te hanteren integratiebeleid is er geen verwijzing naar het als “fundamenteel anders”<sup>16</sup> gepositioneerde landelijke integratiebeleid.<sup>17</sup> Voor de meeste gemeenten die na de verkiezingen van maart 2010 – maar vóór het regeerakkoord van VVD en CDA (oktober 2010) – hun nieuwe integratiebeleid formuleerden, was die verwijzing ook niet mogelijk. Voor hen doet zowel in visie als in methodiek (generieke benadering) vaak het motief van pragmatisme opgeld: beleid dat werkt. In de ministeriële nota *Integratie, binding, burgerschap* vormen niet alleen sociale en economische, maar ook culturele en normatieve noties de bouwstenen voor het nieuwe beleid: “culturele verscheidenheid die tot verdeeldheid heeft geleid of op zijn best tot welwillende wederzijdse veronachtzaming”; “onvrede over de multiculturele samenleving”; “het kabinet neemt nadrukkelijk afstand van het relativisme dat besloten ligt in het concept van de multiculturele samenleving”; “bij integratie gaat het om integratie in de *Nederlandse* samenleving”<sup>18</sup>.

#### Kanteling dezelfde kant op

In het Kamerdebat over zijn notitie zei toenmalig minister Donner: “Het fundamentele verschil met vroeger is dat wij er nu niet voor kiezen om die groepen jongeren specifiek te analyseren en er heel gericht beleid op te gaan voeren. Een en ander is nu onderdeel van het algemene beleid ten aanzien van veiligheid en de handhaving van de rechtsorde. Als deze groepen wat dit betreft vaker voorkomen, dan is dat geen rechtvaardiging om ze apart met specifieke maatregelen te sturen. Dit is onderdeel van de gekozen aanpak; idem dito als het gaat om de uitval uit het onderwijs. Het onderwijsbeleid is erop gericht om die uitval terug te dringen. Daar heeft het beleid effect. Het hoeft niet specifiek te zijn gericht op de etnische afkomst van bepaalde groepen. Dat is de fundamentele verandering die in de notitie wordt bepleit, meer in het bijzonder via het afstappen van het specifieke beleid.”

Daarmee kent het gemeentelijke beleid in vergelijking met het landelijke beleid in Donners woorden een wending die minder radicaal, minder geforceerd en minder gefocust lijkt te zijn op culturele aanpassing en normatieve eenvormigheid. De kanteling van het specifieke integratiebeleid naar generiek beleid gaat echter op gemeentelijk en landelijk niveau in dezelfde richting. Bovendien moeten de gemeenten in dit beleid rekening houden met effecten van het landelijke beleid op de lokale context, zoals stopzetting van

de financiering van de inburgering van nieuwkomers. Vanaf uiterlijk eind 2013 moeten de kosten daarvan door de inburgeraars zelf worden gedragen, al dan niet via een sociaal leenstelsel.<sup>19</sup> En ook de budgetten voor aparte doelgroepen in het gemeentelijke beleid, zoals voor ‘Marokkanengemeenten’ en ‘Antillianengemeenten’, worden beëindigd. Gelet op de landelijke en lokale bezuinigingen in een reeks sectoren zullen voor het nieuwe beleid bovendien veel lagere budgetten beschikbaar zijn.

### Dus niet ‘fundamenteel anders’

De vraag is of dit verschil in de framing van het lokale en landelijke beleid er in de praktijk toe doet. Ten aanzien van de methodiek van generiek beleid is er geen verschil te bemerken. Ten aanzien van de uitgangspunten en doeleinden van integratiebeleid is het vooral een politiek verschil in retoriek. Het kabinet-Rutte I moest, om de lieve vrede met de rechtspopulistische PVV te bewaren en de gedoogconstructie in stand te houden, in ieder geval verbaal een radicale breuk met het eerdere integratiebeleid inzetten. Het hoefde de gemeenten niet meer te overtuigen van een noodzakelijke wending in dit beleid, want de meeste hadden die wending al ingezet zonder dat te voorzien van een ‘fundamenteel ander’ discours. Gelet op de val van het eerste kabinet-Rutte – dat niet aan zijn derde jaar toekwam: vaak het oogstjaar voor nieuw beleid – moet een antwoord op de vraag of het ook in de praktijk een ‘fundamenteel ander’ beleid zou doorzetten, achterwege blijven. De nieuwe GIA-handreiking die op ambtelijk en bestuurlijk niveau tussen rijk en gemeenten met steun van VNG en FORUM werd opgesteld, doet vermoeden dat deze koerswending echter gematigd en geleidelijk is: een generiek integratiebeleid waar het kan werken, een specifiek beleid als het echt niet anders kan.

### NOTEN

- 1 Over het beleid van de gemeente Rotterdam dat zij ook analyseren staat een afzonderlijk, langer artikel in deze bundel.
- 2 De geraadpleegde bronnen: Marcel Ham en Jelle van der Meer (2012): *De etnische bril; categorisering van het integratiebeleid*. AUP, Amsterdam. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012): *Samen leven bindt verschillen; integratie in versnelde transitie*. Gemeentelijke integratienota van Leeuwarden en materiaal dat L. Wiersma (projectleider wijkgerichte aanpak integratie/participatie/diversiteit van de gemeente Leeuwarden) ter beschikking stelde. Gemeente Den Haag (2011): *Integratienota 2010-2014: Verschillend verleden, één toekomst*. Gemeente Utrecht/DMO, Afdeling Ontwikkeling (2011): *Doorlopend Divers; Volstrekte gelijkwaardig-*

- heid; *Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid 2011-2014*. Gemeente Roermond (2011): *Voortgangsrapportage Uitvoeringsnota Integratie: Afstanden overbruggen 2010-2013*.
- 3 Gemeente Den Haag (2011): *Integratienota 2010-2014: Verschillend verleden, één toekomst*, p. 7.
  - 4 Ibidem.
  - 5 Ibidem, p. 16/17.
  - 6 L. Wiersma, zie noot 2.
  - 7 Gemeente Leeuwarden (2008): *Buiten de lijntjes kleuren; Herijking visie op integratie*.
  - 8 Brief College B&W Utrecht d.d. 7 oktober 2011 aan de leden van de commissie Mens en Samenleving, geciteerd in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012): *Samen leven bindt verschillen; integratie in versnelde transitie*, p. 9.
  - 9 Gemeente Utrecht/DMO, Afdeling Ontwikkeling (2011): *Doorlopend Divers; Volstreekte gelijkwaardigheid; Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid 2011-2014*, p. 16/17.
  - 10 Gemeente Roermond (2011): *Voortgangsrapportage Uitvoeringsnota Integratie: Afstanden overbruggen 2010-2013*, p. 3.
  - 11 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012): *Samen leven bindt verschillen; integratie in versnelde transitie*, p. 4.
  - 12 Ibidem, p. 12/13.
  - 13 Ibidem, p. 6.
  - 14 Zie het artikel van M. Rensen in deze bundel. Hij noemt aldaar: kennisinstellingen op de terreinen discriminatie, (homo-)emancipatie en diversiteit.
  - 15 Gemeente Den Haag (2011): *Integratienota 2010-2014: Verschillend verleden, één toekomst*, resp. p. 6 en 14.
  - 16 De titel van de eerste paragraaf van de nota *Integratie, binding, burgerschap* luidt: 'Een nieuw perspectief'.
  - 17 Zie: Tweede Kamer, Verslag Algemeen Overleg van 29 juni 2011 (nr. 52).
  - 18 Citaten komen uit de nota *Integratie, binding, burgerschap* (2011) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Cursivering van het woord 'Nederlandse' door auteur. In hetzelfde Kamerdebat (noot 17) maakte minister Donner overigens duidelijk dat hij geen voorstander is van homogeniteit: "Dat neemt niet weg – zie het onderwijsbeleid en het omroepbeleid – dat het beleid in Nederland op pluriformiteit berust en niet op het idee dat onze kracht ligt in het homogeen zijn en een gelijke opvatting over elk probleem. Het tegendeel is waar. Ik zie niet dat dit specifiek multicultureel is. Pluriformiteit is fundamenteel iets anders dan multiculturaliteit."
  - 19 Ten aanzien van Turkse inburgeraars zou het kabinet zich beraden op nadere stappen, waaronder de mogelijkheid tot aanpassing van het Associatieakkoord van de EU met Turkije, indien de Centrale Raad van Beroep strijdigheid van hun verplichting tot inburgering met het Associatierecht constateert. Het nieuwe kabinet zal moeten besluiten of het daartoe overgaat als de Centrale Raad van Beroep die uitspraak doet.

# ROTTERDAM – DE STAD, HET BESTUUR EN DE BURGERS

Van allochtonenbeleid naar inzet op burgerschap

*Maarten Rensen*

## INLEIDING

Rotterdam is een stad vol tegenstrijdigheden, een boeiende stad voor wie het wil zien. Zo is het Rotterdamse voetbal een eeuwige bron van vreugde én droefenis. Voor de Rotterdammer zelf: met een slecht resultaat komen de Feyenoord-elf alleen maar weg als ze tot het uiterste geknokt hebben. Maar een niet-Rotterdammer moet van Feyenoord afblijven. Tenslotte was Feyenoord, en niet Ajax, de eerste club die de Europa Cup naar Nederland haalde (1970) – dankzij doelpunten van de *Amsterdammer* Rinus Israel en de *Zweed* Ove Kindvall. Waarmee zij gepromoveerd werden tot Rotterdammers voor het leven. Het mag duidelijk zijn: Rotterdam is een open stad voor hen die iets presteren.

Rotterdam is de stad waar grootschalige etnische rellen plaatsvonden – tot nu toe de enige: in de Afrikaanderwijk, in 1972. Het is ook de stad die meerdere malen geprobeerd heeft etnische minderheden te spreiden, maar steeds werd teruggefloten. En het was de eerste stad waar een nieuwe rechtse volkspartij (Leefbaar Rotterdam) furore maakte en meteen door wist te stoten naar het college van B&W, daarmee de traditionele Rotterdamse regeringspartij PvdA naar de oppositiebankjes verwijzend. Leefbaar is een volkspartij die zich inmiddels een eigen en stabiele positie in de gemeenteraad heeft verworven.

### Een sociaal laboratorium

Kortom: Rotterdam is een sociaal laboratorium waar men er niet wars van is af en toe iets nieuws te proberen. En dus gaan er, zoals gebruikelijk in laboratoria, dingen soms goed en soms fout. In de Maasstad wordt geworsteld met begrippen, met ideologieën, met omgangsvormen: culturele minderheden,

integratie of assimilatie, burgerschap. En ook binnen deze setting wordt gewerkt aan een toekomst van de stad.

Wat hierna volgt, is geen uitputtend historisch overzicht. Vanuit een paar invalshoeken wordt geschetst hoe zich in Rotterdam de ontwikkeling van specifiek integratiebeleid naar generiek burgerschapsbeleid heeft voltrokken. Daaruit zal blijken dat hier al zoekend en proberend – en in een complexe wisselwerking – het beleid voor integratie en emancipatie van migranten en hun kinderen vorm heeft gekregen. Een complexe interactie van burgerinitiatieven, sterk wisselend lokaal overheidsbeleid, bezuinigingen, een veranderende samenstelling van het college van v&w (door verschuivingen in de partijvoorkeuren van kiezers) en nieuwe richtlijnen vanuit de rijksoverheid.

### **MAAKBARE SAMENLEVING OF TERUGTREDENDE OVERHEID?**

Overheidsnota's kenmerken zich vaak door een geloof in de maakbaarheid van de samenleving.<sup>1</sup> En dat geloof uit zich ook in de dagelijkse lokale politiek. Is er een probleem? Het gemeentebestuur komt in actie! Staat het probleem voldoende in de schijnwerpers? Dan is er altijd wel een raadslid dat schriftelijke vragen stelt: "Is het college bekend met dit probleem? Zo ja: hoe denkt het college dit op te lossen, en wanneer?" Dat maakbaarheidsdenken zal wel een ingeboren eigenschap zijn van beleid en bestuur, want het staat grotendeels los van politieke kleur. En misschien dat het in Rotterdam met haar recente imposante wederopbouwgeschiedenis wel extra sterk speelt: zowel raadsleden van PvdA-huize als van Leefbaar Rotterdam – om twee tegenpolen in het politieke spectrum te noemen – verwachten oplossingen van het college, en wel per direct.

Dat niet alle heil van het stadsbestuur kan komen, heeft de geschiedenis geleerd. Waar de overheid taken liet liggen, hebben burgers deze vaak zelf opgepakt. Neem het begrip Opzoomeren: een initiatief van burgers, bewoners van de Opzoomerstraat in 1989 om zelf aan de slag te gaan met het onderhoud in hun directe woonomgeving. In eerste instantie was het een 100-procents vrijwilligersinitiatief, later kreeg het (zeer beperkte) steun vanuit het gemeentebestuur. Het heeft mede geleid tot een brede beweging en vormde de basis voor het latere begrip Sociale Vernieuwing, de leidraad van het eerste (paarse) kabinet-Kok. Het Opzoomeren is nog steeds een begrip en een bron van burgerinitiatieven in Rotterdam.

### Beleid overkwam de bestuurder

Er zijn voorbeelden te over van dergelijke initiatieven. De landelijk bekende dominee Hans Visser van de Pauluskerk heeft vanaf de jaren '80 in de vorige eeuw, vaak tegen de stroom in, zijn stempel gedrukt op lokale beleidsterreinen als verslavingszorg, opvang van daklozen en het asielvraagstuk. Hij ving in zijn kerk mensen op die elders geen opvang konden of mochten krijgen. Annie Verdoold dwong medio jaren '90 met de bewoners van Spangen – door acties tegen drugsrunners – nieuw beleid af op het gebied van drugshandel en veiligheid. En Nora Storm zette met haar uitzendbureautje Top-Score van 1994 tot 2008 de activering van junkies op de kaart: dagelijks waren zo'n 100 tot 125 junkies tegen een zakgeldvergoeding aan de slag om de stad schoon te houden.

Hoe er ook gedacht werd en wordt over dergelijke initiatieven, ontegenzeggelijk ging het om zaken waar bestuurders en beleidsmakers niet omheen konden. Beleid was in dit verband meestal geen *keuze*, beleid overkwam de politicus/bestuurder. Initiatieven als deze waren ook niet direct verbonden met een specifiek gemeentelijk beleidsterrein. Wel ging het in alle gevallen om de sociale samenhang en het samenleven van verschillende bevolkingsgroepen in de stad. De term integratie werd rondom deze initiatieven nauwelijks gebruikt. Zouden we daaruit misschien mogen concluderen dat het begrip integratie voor de burger niet relevant was, zolang activiteiten maar gericht waren op sociale samenhang?

### Samenwerking met de gemeente

Natuurlijk neemt de gemeente ook zelf initiatieven – soms door vanuit het ambtelijk apparaat zelf zaken op te pakken, soms door een onafhankelijk instituut in te (laten) stellen. Het komt ook voor dat ze de eigen gesprekspartners 'organiseert' – en af en toe nemen die gesprekspartners zelf het voortouw. Hierna zetten we de diverse varianten op een rijtje.

De rellen in de Afrikaanderwijk<sup>2</sup> (1972) waren voor de gemeente aanleiding een Bureau Migranten op te tuigen, van waaruit het minderhedenbeleid vormgegeven werd. RADAR, het Rotterdamse antidiscriminatiebureau, is opgericht op (raadsbreed gesteund) initiatief van de gemeenteraad. Het Platform van Islamitische Organisaties (SPIOR) kwam er op initiatief van de toenmalige wethouder minderhedenbeleid Hans Simons, die het wat onhandig vond om elke keer weer met een ander moskeebestuur te moeten overleggen. Het Platform Buitenlanders Rijnmond (PBR) is een initiatief voortgekomen uit migranten zelf: een bundeling van verenigingen van de eerste gastarbeiders. Pas later volgde erkenning en subsidiëring door de overheid.



Het Bureau Migranten bestaat niet meer, de andere organisaties nog wel. Deze komen dan ook verderop in dit artikel terug.

### Primaat weer bij de burger

Vanaf de millenniumwisseling is er een tendens naar de ‘terugtrekkende overheid’. En niet alleen in reactie op de financiële problemen door de kredietcrisis: er ligt een alleszins begrijpelijke visie aan ten grondslag. Want inderdaad zijn veel initiatieven van burgers in de afgelopen decennia ‘overgenomen’ door de overheid en het professionele (en gesubsidieerde) maatschappelijke middenveld. De burger was dus geen zelfstandig handelende actor meer, maar gedegradeerd tot consument van door (of via) de overheid aangeboden producten.

De burger moest in de nieuwe benadering van de gemeente weer het primaat krijgen tegenover overheid en professional, met eigen initiatieven en eigen ambities. Waarbij de overheid niet langer een sturende of makende rol heeft maar slechts ‘makelt’, en de professional de burger alleen faciliteert.<sup>3</sup> Dat is behalve een lokale ook een landelijke trend (en misschien zelfs wel een Europese).

Een terugtrekkende overheid kan ernaar streven in deze nieuwe situatie de regie op maatschappelijke ontwikkelingen te behouden. Maar dat zou ongehoofwaardig zijn: je kunt niet aan de ene kant van de burger eisen dat hij zijn eigen problemen formuleert en oplost, en hem vervolgens voorschrijven *hoe* hij die problemen moet oplossen.

### Zorgen en normeren – hoe ver?

Maar durft een overheid de regierol volledig los te laten? En *kán* ze dat wel? De praktijk leert dat dit niet altijd mogelijk en gewenst is. De overheid behoudt op een aantal beleidsterreinen haar normerende en handhavende taken. Het duidelijkste voorbeeld zijn openbare orde en veiligheid. Terecht blijft de burger de overheid daarop aanspreken. Ook blijft de overheid verantwoordelijk voor de uitvallers in de samenleving, daar heeft de gemeente een zorgtaak. Maar de overheid stelt ook normen: bijvoorbeeld dat burgers de Nederlandse taal moeten kunnen spreken. Vervolgens stelt de overheid eisen en wordt die verplichting gehandhaafd. Het nieuwe is dat de overheid niet meer (via de stevig gesubsidieerde taalaanbieders) een aanbod doet. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de burger om in te burgeren, te zorgen binnen een bepaalde termijn goed Nederlands te spreken. Op deze ‘taalkwestie’ komen we zo dadelijk terug.

Hoe ver die zorgende en normstellende functie van de overheid gaat, zal een punt van discussie blijven. Waarbij de uitkomst afhankelijk is van het maatschappelijk krachtenveld: wat wil de politiek, wat wil de bestuurder, welke opvattingen leven in de samenleving, welke druk wordt er uitgeoefend?

### TAAL – VAN BURGER NAAR OVERHEID EN TERUG

Illustratief voor het zorgen en normeren door de overheid is de gang van zaken rondom het leren van de Nederlandse taal. De eerste gastarbeiders kregen in de jaren '70 (beperkte) arrangementen aangeboden – meestal door de werkgever, op een niveau dat relevant was voor de uitvoering van het werk. Beleidsmatig lag de regie bij de rijksoverheid, i.c. het toenmalige ministerie van CRM. De door dat ministerie gesubsidieerde stichtingen voor buitenlandse werknemers deden ook wel iets aan taalonderricht, maar de nadruk lag daar toch op onderlinge ontmoeting.

Vrijwilligers en hun organisaties (ook zelforganisaties van vrijwilligers) speelden bij dit taalonderwijs in toenemende mate een rol. Voor Rotterdam kunnen we hier kerkelijke initiatieven noemen, en vrouwenorganisaties die taaltrajecten speciaal voor vrouwen aanboden, maar ook de meer politiek georiënteerde organisaties als het Aktiekomitee Pro Gastarbeid. Lessen werden grotendeels door vrijwilligers gegeven, en cursisten deden op vrijwillige basis mee. De gemeente faciliteerde deze initiatieven op kleine schaal door het beschikbaar stellen van gebouwen en met beperkte subsidies.

#### Eind aan vrijwillige inzet

Vanaf begin jaren '90 begon de gemeente Rotterdam zich wél actief met de taalverwerving van migranten te bemoeien. Dit gebeurde door middel van het Project Integratie Nieuwkomers (PIN), dat als pilot gefinancierd werd met geld vanuit de sociale vernieuwing. Via dit PIN werden migranten die zich nieuw in Rotterdam vestigden, doorverwezen naar taalaanbieders. In de loop der jaren werden rijksregelingen ingevoerd en verscherpte de overheid de eisen aan de professionaliteit van docenten. Hiermee overvleugelden de gemeentelijke inburgeringscursussen in toenemende mate de vrijwilligersactiviteiten. En het PIN-project maakte furore in stad en land – en in Europa.

De introductie van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in 1998, met de verplichte inburgering van immigranten en de gedwongen winkelnering bij de ROC's, maakte de facto een eind aan de inzet van vrijwilligers en hun organisaties waar het taallessen betrof. De vervanging van de WIN door de

Wet Inburgering (wI) in 2006, die ook de zogenaamde ‘oudkomers’ onder de inburgeringsverplichting bracht, veranderde daar niets aan.

#### Terug naar oude tijden

Nu de wI per 1 januari 2013 is gewijzigd, is er een grote kans dat de ‘oude tijden’ terugkeren. Tot begin jaren ’90, vóór de wettelijke inburgering, was er een zekere infrastructuur, grotendeels bestaande uit vrijwilligers bij wie migranten Nederlands konden leren. Met de invoering van de wet werd dit proces geprofessionaliseerd en ondergebracht bij onderwijsinstellingen. De vrijwilligers werden bedankt voor hun diensten.

Het bestaande wettelijke aanbod wordt nu dus afgebouwd, onder het motto van de terugtrekkende overheid. Maar daarbij blijft wel de verplichting overeind om de taal te leren. Daarvoor zal waarschijnlijk wel weer een nieuwe infrastructuur ontstaan. Maar het is de vraag of zich in de tussentijd niet een nieuwe categorie maatschappelijke uitvallers zal aandienen, voor wie de overheid op een later moment – en tegen hoge maatschappelijke kosten – haar verantwoordelijkheid zal moeten nemen.

### VAN INTEGRATIEBELEID OP WEG NAAR MAINSTREAMING

Tot 2002 kende Rotterdam een actief integratiebeleid. Dat wil zeggen: het beleid was gericht op het tegengaan van achterstanden van zogenoemde ‘minderheidsgroepen’ of allochtonen, en op het etaleren van kansen door aandacht voor andere culturele uitingsvormen, rolmodellen. Het actieprogramma dat op het beleid gebaseerd was, heette Veelkleurige Stad (1998), met als deelprogramma’s DiverCity (diversiteit binnen het personeelsbeleid), Participatie (allochtonen in besturen), Cultuur (opsporen van allochtoon talent) en (allochtoon) Ondernemerschap.<sup>4</sup>

Hoewel er sprake was van categorale arrangementen en door de lokale overheid gesubsidieerde allochtonenorganisaties (sommige al decennialang), lag het primaat toch bij de algemene organisaties. ‘Mainstreaming’ is dus niet iets nieuws. De categorale arrangementen hadden tot doel dat individuele leden van etnische gemeenschappen doorverwezen zouden worden naar die algemene instellingen of zo snel mogelijk een plaats zouden vinden in de samenleving. Subsidies werden daarom verleend op basis van programma’s gericht op toerusting en toegankelijkheid. Het beleid – en de daarop gebaseerde praktijk – beoogde binding, maar ging wel uit van (waardering voor) verschillen in achtergrond. Waarbij vooral bedoeld werd op *etnische* verschillen.

Dat men op termijn naar mainstreaming wilde toewerken, mag blijken uit het feit dat een aantal voorheen gescheiden geldstromen (voor culturele minderheden, emancipatie, homobeleid, vormings- en ontwikkelingswerk) werden samengevoegd en onder één beleidsverantwoordelijke dienst kwamen: de Dienst Stedelijk Onderwijs, later omgedoopt in Jeugd Onderwijs en Samenleving.

## 2002: EEN BESTUURLIJK OMSLAGPUNT

In de periode 2002-2006 vond er bestuurlijk een aardverschuiving plaats. Leefbaar Rotterdam werd bij de verkiezingen in maart 2002 vanuit het niets de grootste partij in de gemeenteraad. Dat gebeurde op de vleugels van Pim Fortuin, met diens uitspraken over de islam en over onveiligheid veroorzaakt door allochtone jongeren. Leefbaar Rotterdam vormde vervolgens een college met CDA en VVD. Integratie bleef hoog op de agenda, maar wel met een diametraal tegengestelde toonzetting. Niet meer de toegankelijkheid, niet meer de binding stonden voorop – nee: allochtonen hadden zelf de problemen veroorzaakt. Lage opleiding, hoge werkloosheid? Dat lag dan aan de gezinssituatie, aan tekortkomingen in hun cultuur. Kortom, migranten waren zelf het probleem. Natuurlijk: ook voor Leefbaar Rotterdam, VVD en CDA was het einddoel een harmonieuze samenleving. Maar vooral bij Leefbaar was de inschatting dat men confrontaties en harde waarheden daarbij niet uit de weg moest gaan. De harmonieuze samenleving zou gegrondvest moeten zijn op een stelsel van Nederlandse normen en waarden.

### Debatten islam en integratie

Waarschijnlijk is er nooit zo veel aandacht geweest voor het integratievraagstuk als in de collegeperiode 2002-2006. Er werd een projectbureau Sociale Integratie opgetuigd, en er kwam een programma 'Meedoen': gericht op participatie van alle Rotterdammers, maar vooral van allochtonen. Als onderdeel van dit programma werd een laagdrempelige subsidievoorziening opgezet voor vrijwilligersorganisaties. Zij konden een premie krijgen voor bijeenkomsten als uit een inhoudelijk verslag en enkele foto's zou blijken dat het gelukt was een divers samengestelde groep deelnemers te trekken. Vooral migrantenzelforganisaties maakten hier driftig gebruik van, omdat andere financiële voorzieningen in eerdere jaren al langzaam waren opgedroogd.

Hoewel een aantal categorale werkzaamheden werd afgebouwd – zo verscheen er amper nog gemeentelijk voorlichtingsmateriaal anders dan in het

Nederlands, onder het motto ‘anders leren ze het nooit’ – bleven subsidies aan de traditionele en meer professionele minderhedenorganisaties grotendeels overeind. Zij waren immers nodig om de discussie *binnen* de etnische gemeenschappen aan te gaan.

Voorals de debatten ‘islam en integratie’ trokken landelijk de aandacht. Na een stevige voorbereiding met expertmeetings, discussiebijeenkomsten binnen de islamitische gemeenschap en informatiebijeenkomsten vond onder strakke aansturing door het college een zeer druk bezochte openbare debatenreeks plaats in het Rotterdamse World Trade Centre. Nog steeds zijn de meningen verdeeld over de opbrengst van die debatten. De formele doelstelling, het komen tot een breed gedragen ‘Samenlevingscharter’, is in ieder geval niet gerealiseerd. Een nadien door het college gepresenteerde ‘Rotterdam Code’ had volgens een raadsmeerderheid niets te maken met de uitkomsten van de islamdebatten. Zo’n code kon ook niet door de overheid worden opgelegd of voorgeschreven, aldus de raad, en is dus nooit formeel door het gemeentebestuur vastgesteld.

## 2006: INZET OP STADSBURGERSCHAP

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 trad een nieuw college aan, met de PvdA opnieuw in de lead, binnen een coalitie met GroenLinks, CDA en VVD. Van het dwingende integratiebeleid zoals geformuleerd door het voorgaande college werd nadrukkelijk afstand genomen. Geen debatten over integratie en islam, maar een dialoogprogramma dat alle burgers met elkaar in gesprek wilde brengen, hen uitnodigde elkaar en elkaars opvattingen te leren kennen.

Dit gebeurde onder het overkoepelende begrip ‘Stadsburgerschap’. De centrale vraag was: wat verenigt mensen? Met als antwoord: het feit dat zij allen Rotterdammer zijn, ongeacht hun afkomst en achtergrond. Stadsburgerschap werd gedefinieerd als: trots op de stad, wederkerigheid, identiteit, participatie, normbesef. Er werd een breed scala aan actiepunten geformuleerd en een reeks bijbehorende uitvoeringsprogramma’s opgesteld. Die waren gericht op Nederlands leren (bij laaggeletterdheid), discriminatiebestrijding, emancipatie (ook van homo’s), burgerinitiatieven (Rotterdam-Idee), dialoogvoering (Bruggen Bouwen) en diversiteit in het gemeentelijk personeelsbeleid: ‘Stadsburgerschap, het motto is meedoen’ (2007).

### Ramadan als bruggenbouwer

Onderdeel van het dialoogprogramma was een door de gemeente Rotterdam gefinancierde leerstoel Identiteit en Burgerschap aan de Erasmus Universiteit. De leerstoel werd bezet door professor Tariq Ramadan. Deze had tevens tot taak het college te adviseren en dienst te doen als bruggenbouwer tussen de verschillende gemeenschappen in Rotterdam. Kernwoorden van Ramadan: de stad verkeert in een post-integratiefase. Alle burgers, ongeacht afkomst of overtuiging, moeten verantwoordelijkheid nemen voor de samenleving, voor Rotterdam. Burgers moeten gezamenlijk werken aan een *'sense of belonging'*.

Hoewel Ramadan uitdrukkelijk niet was aangesteld als vertegenwoordiger van de islamitische gemeenschap in Rotterdam, is het hem niet gelukt van het label 'islam-professor' af te komen. Deels kwam dit door de bejegening in de gemeenteraad: Leefbaar Rotterdam maar ook coalitiepartijen betoonden zich bij tijd en wijle zeer kritisch. Echter, ook vanuit de islamitische gemeenschap werd Ramadan als zodanig gepositioneerd. Uiteindelijk is zijn contract tussentijds beëindigd – niet vanwege zijn werk in Rotterdam maar zijn optreden in de Iraanse media.

### Te weinig meetbaar

Het programma Stadsburgerschap liep tot 2010. De eerste ervaringen met de uitvoering ervan waren ambtelijk en bestuurlijk al op een rijtje gezet: het programma, gericht op participatie maar met slechts een globale omschrijving van wat stadsburgerschap nu eigenlijk inhield, was te breed en kende te weinig meetbare doelen. En toen kreeg ook de kredietcrisis voluit greep op de begroting van de gemeente Rotterdam. Met die bagage trad een nieuw college aan – met als ruggengraat wederom de PvdA en als partners: VVD, D66 en CDA. Met dit college werden nieuwe en andere lijnen uitgezet.

## ROTTERDAM 2012 – WAAR STAAN WE NU?

De beleidskeuzes van het nieuwe college zijn bepaald door drie aspecten: 1) de overheid die zich terugtrekt ten gunste van de burger, 2) een verdere uitwerking van het burgerschapsbegrip in relatie tot integratie, en 3) uiteraard: de begrotingsproblematiek van de gemeente Rotterdam. Meteen maar even over dit laatste: het beschikbare budget voor burgerschapsactiviteiten moet over een periode van vier jaar worden afgebouwd met 60%. Er waren dus ingrijpende keuzes nodig: een kaasschaaf zou bij bezuinigingen van zo'n omvang niet voldoen.

### Kennis en expertise behouden

Het oude beleid was breed geformuleerd, we merkten het al op. In het kader van het beleid van Stadsburgerschap en participatie werd een zeer breed scala aan activiteiten gesteund: kleinere en grotere projecten, losse initiatieven, activiteiten gericht op de gehele stad of kleinschalige activiteiten gericht op een bepaalde buurt of doelgroep. Andere organisaties werkten aan het ontwikkelen c.q. overdragen van innovatieve werkzaamheden en methodieken. Daarnaast ontving een aantal ‘traditioneel’ gesubsidieerde organisaties geld voor doorlopende activiteiten, wat zij beschouwden als een instellings- of exploitatiesubsidie (hoewel er al langer alleen op basis van activiteitenplannen gesubsidieerd werd). Er was sprake van gebrek aan samenhang, van versnippering en van overlappingsen – ook met het buurtgerichte uitvoerende welzijnswerk en met de maatschappelijke dienstverlening.

Wel heeft het gemeentebestuur geconstateerd dat binnen deze lappendeken in de loop der jaren veel expertise is opgebouwd bij organisaties en hun individuele medewerkers. Daarom koos men ervoor heel gericht in te zetten op het behoud van die kennis. Immers: kennis die eenmaal is wegbezuinigd bouw je niet zonder meer weer op, er is het risico dat die voorgoed verloren gaat.

Als gevolg van het nieuwe beleid worden die vele uitvoerende activiteiten niet langer gefaciliteerd. Uitvoerende werkzaamheden moeten nadrukkelijk worden belegd bij het reguliere welzijnswerk, het onderwijs, de maatschappelijke dienstverlening. Consequentie is dat nu vooral wordt ingezet op tweedelijns activiteiten: het bundelen en ontwikkelen van kennis en expertise, het overdragen hiervan aan de instellingen die op wijk- en buurtniveau in de eerste lijn bezig zijn met welzijn, onderwijs en maatschappelijke dienstverlening – en aan mensen die daarmee als vrijwilliger aan de slag willen.

### Burgerschapsbeleid via expertisecentra

Het bestuur vindt het ook noodzakelijk om duidelijker te formuleren wat beoogd wordt met burgerschapsbeleid. Het participatiebegrip dat eerder de leidraad vormde voor burgerschap, was veel te breed. Bovendien is de visie nu dat het niet aan de overheid is om de burger voor te schrijven hoe hij moet handelen. Het bestuur heeft gekozen voor een beperkt aantal aandachtsvelden waarop de overheid wel degelijk voor zichzelf een normerende rol ziet weggelegd. Aandachtsvelden die zonder een extra investering waarschijnlijk onvoldoende uit de verf zouden komen: discriminatiebestrijding, emancipatie, homoacceptatie, en diversiteit als kracht. Rondom deze vier aandachtsvelden worden expertisecentra ingericht die dienen als ruggengraat van het

burgerschapsbeleid. Deze expertisecentra moeten een impuls geven aan de samenleving: zij adviseren en informeren, ze agenderen de vraagstukken rondom hun aandachtsveld, ze hebben een makelaarsfunctie binnen én buiten het eigen aandachtsveld, en zij bieden ondersteuning aan eerstelijns uitvoerende instellingen en burgers.

Daarnaast wordt voorlopig een aantal voorzieningen voor non-formele educatie zoals de Volksuniversiteit in stand gehouden, onder meer gericht op laagdrempelige toeleiding naar arbeidskwalificatie en taalvoorzieningen ('Burgerschapsbeleid, participatie: kiezen voor talent', 2011).

### Integratie nieuwe stijl

In deze benadering is afscheid genomen van het 'klassieke' integratiebegrip, dat uitgaat van etniciteit als onderscheidende factor. Etniciteit is ook niet langer het bepalende begrip binnen de Rotterdamse werkelijkheid. Invalshoek is het maatschappelijke vraagstuk, het aanwezige probleem. Etniciteit, herkomst of culturele achtergrond kunnen belangrijke factoren zijn *naast* factoren als opleidingsniveau, gezondheid, sociaal-economische positie en woonsituatie.

Deze benadering komt ook veel meer overeen met de maatschappelijke realiteit. Immers: binnen de verschillende etnische groepen is een steeds grotere differentiatie ontstaan in opleidingsniveau, in welstand, in leefstijl. Daarmee ontvalt elke grond voor een specifiek beleid gericht op bijvoorbeeld de Marokkaanse bevolkingsgroep. Natuurlijk spelen er binnen segmenten van de Marokkaanse (en andere) gemeenschappen bepaalde problemen. Maar die problemen moeten veel beter op oorzaak en oplossingsrichting, oftewel *op maat* geanalyseerd worden.

Kortom: het afscheid van het klassieke doelgroepenbeleid leidt ertoe dat er veel meer maatwerk mogelijk wordt. Etniciteit en culturele achtergrond zullen bij sommige problemen zeker een rol blijven spelen, maar dan in een juiste verhouding tot andere achtergrondkenmerken. Dit beleid resulteert tijdens de huidige collegeperiode in een drastische beperking van het aantal door de gemeente gefaciliteerde instellingen en activiteiten. Dat zijn pijnlijke keuzes. Maar het is goed uit te leggen.

De organisaties die na beoordeling geselecteerd zijn, hebben alle een langere staat van dienst binnen Rotterdam. Dit bevestigt de aanname dat er veel kennis in de stad aanwezig is. Hiermee is ook de continuïteit in netwerken en relaties gewaarborgd. Enkele van de geselecteerde instellingen hebben de afgelopen jaren ook op landelijk niveau faam verworven:

- Voor het aandachtsveld Discriminatiebestrijding is RADAR aangewezen, het bestaande Rotterdamse antidiscriminatiebureau.



- Voor het aandachtsveld Emancipatie viel de keuze op Dona Daria, rond 2002 ontstaan door een fusie van meerdere onafhankelijke vrouwenorganisaties.
- Voor het aandachtsveld Homo-emancipatie ging de voorkeur uit naar Rotterdam V. (voorheen: Rotterdam Verkeert), ook al jaren actief als dienstverlener en kenniscentrum op het desbetreffende gebied.
- Voor het aandachtsveld Diversiteit als kracht is een samenwerkingsverband gevormd van het Platform Buitenlanders Rijnmond en SPIOR, de koepel van moskeeverenigingen in Rotterdam (<http://diversiteitrotterdam.nl>).

Deze organisaties hebben afgesproken nauw samen te werken, omdat zij inzien dat hun opdrachten de nodige overlap kennen.

#### **UITDAGINGEN: ALLES IS IN BEWEGING**

Er is in Rotterdam een aantal keuzes gemaakt. Maar daarmee zijn we er nog niet – het gaat nu om de invoering en uitwerking. Belangrijk aandachtspunt hierbij: het burgerschapsbeleid is niet vorm te geven in een geïsoleerde situatie, want burgerschap is juist zeer afhankelijk van de inzet van anderen. En ook daar is alles in beweging. Het gemeentelijk apparaat reorganiseert grootscheeps, ook ingegeven door de ambitie om tot een moderne en dus kleinere en goedkopere overheid te komen. De rijksoverheid is van plan beëindiging van het deelgemeentebestel te decreteren. Het hele gesubsidieerde maatschappelijk middenveld (welzijn, maatschappelijke dienstverlening, zorg) gaat op de schop, op eenzelfde ingrijpende wijze als bij het burgerschapsbeleid. Overal is de lijn dezelfde: er is minder geld beschikbaar, en dat maakt het noodzakelijk om in te zetten op meer kwaliteit met minder middelen, doelgerichte inzet en maximale efficiency. Overal wordt beoordeeld: waarvoor is de (lokale) overheid verantwoordelijk, wat is aan de burger en wat is aan het maatschappelijk middenveld?

De komende jaren zullen de Rotterdamse expertisecentra in het kader van het burgerschapsbeleid zich een plaats moeten verwerven binnen het krachtenveld van andere instituties en belangengroepen. Ook al hebben instellingen een lange geschiedenis – binnen de nieuwe verhoudingen en met de nieuwe vraagstukken die zich aandienen, moeten posities opnieuw bevochten worden.

### TEN SLOTTE...

Het minderhedenbeleid van begin deze eeuw, met zijn aandacht voor etnische categorisering, was een logisch antwoord op de positie van migranten op dat moment: enerzijds kampten velen van hen met forse maatschappelijke achterstanden (hoge werkloosheid, zwakke schoolresultaten, tendensen naar segregatie), anderzijds werd hun potentieel onvoldoende onderkend en ontbrak het besef dat dit potentieel noodzakelijk was.

In de jaren '90 was binnen migrantengroepen een duidelijke vooruitgang te bemerken, maar ook een toenemende differentiatie. Naast de categorale arrangementen gericht op achterstandsbestrijding kwam er meer aandacht voor de kracht van diversiteit, van rolmodellen ('Veelkleurige Stad', zie eerder). Tegelijkertijd werden die categorale arrangementen steeds vaker ter discussie gesteld.

De plotselinge opkomst van Leefbaar Rotterdam was een voorstelbare reactie van een deel van de Rotterdamse bevolking op de sfeer van 'laat 1000 bloemen bloeien' die tot dan toe rondom het migratievraagstuk heerste. Integratie moest verplichtender worden, minder vrijblijvend. Maar ook werd duidelijk dat veel mensen met een migrantenachtergrond aan die nieuwe eisen tot integratie wisten te *voldoen*. Zo bleek tijdens de islamdebatten dat vooral jongeren met een islamitische achtergrond heel wel in staat waren het debat aan te gaan.

#### Mainstreaming in diversiteit

Consultatierondes, gevoerd naar aanleiding van de introductie van het nieuwe burgerschapsbeleid, wezen begin 2011 ook uit dat veel mensen inmiddels 'integratiemoe' zijn: "Laten we nou niet nog een keer die discussie voeren, integratie is geen issue meer, laten we nu gewoon gezamenlijk aan de slag gaan met zaken waar het werkelijk over gaat!" Ook veel mensen met een migrantenachtergrond gaven te kennen dat het 'zelfgekozen isolement' van de migrantenorganisaties voorbij is.

Want waar gaat het nu om? Natuurlijk spelen religie en culturele achtergrond een rol in denken en doen van mensen. Maar in eerste instantie gaat het toch vooral om capaciteiten i.c. het gebrek hieraan – niet alleen bij migranten maar ook bij laagopgeleide autochtonen, en bij bepaalde categorieën vrouwen. Daarop moeten we inzetten met programma's gericht op empowerment (expertisecentrum Emancipatie), met programma's die uitsluiting tegengaan van alle categorieën benoemd in de Algemene wet gelijke behandeling (expertisecentrum Discriminatiebestrijding). Het gaat ook om

tolerantie jegens leefwijzen en seksuele geaardheid, om een uitvoering op maat, om maatwerk veel verfijnder dan de grove indeling naar etniciteit in het oude doelgroepenbeleid. En het is de opdracht aan het expertisecentrum Diversiteit als kracht om hiervoor handvatten te bieden.

Dit wordt mainstreaming genoemd. Maar het betekent in feite dat dienstverlening zich richt op alle burgers, in al hun diversiteit, qua levensovertuiging of religie, afkomst en culturele achtergrond, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie. Dat stelt eisen aan professionals, maar het zijn geen *nieuwe* eisen. Tenslotte is het altijd al de doelstelling van dienstverlenende instellingen geweest te werken voor alle burgers in het werkgebied. Daarmee zijn etniciteit, culturele en/of religieuze achtergrond niet tot irrelevant verklaard. Maar: etniciteit is niet (meer) het probleem: het vertrekpunt is het maatschappelijke vraagstuk.

#### De burger in beeld

De overheid kan normen uitdragen door een voorbeeldfunctie te vervullen, door zich te doen kennen als integer en betrouwbaar, en door ‘management by speech’. Dat klinkt misschien gemakkelijk en voor de hand liggend, maar het is wel degelijk van belang dat politici en bestuurders, die tenslotte met een bepaalde autoriteit bekleed zijn, die autoriteit ook uitdragen. In een aantal gevallen kan de overheid via wetgeving normen stellen. Maar daartoe zijn haar mogelijkheden beperkt, want de gestelde normen moeten ook nog te handhaven zijn. En dat is bij dagelijkse omgangsvormen nagenoeg onmogelijk. Wel kan de overheid faciliteren en vanuit haar functie als vertegenwoordiger van het algemeen belang, in samenspraak met burgers en maatschappelijk middenveld, zorgdragen voor een goede afstemming tussen betrokken partijen.

En dan komt de burger in beeld. Het woord zegt het al: burgerschap is toch ‘het ding’ van de burger zelf, die moet het doen. En dat is waar Rotterdam zich sterk voor maakt – in de wetenschap dat zijn burgers dat al decennialang in praktijk brengen.

#### NOTEN

- 1 *Proeftuin Rotterdam* (dissertatie), Els van den Bent, Erasmus Universiteit Rotterdam (2010).
- 2 Voor een beeldend verslag inclusief interviews met direct betrokkenen, lees: *De Tafel van Spruit*, Jurrien Dekker & Bas Senstius (2001).
- 3 *Burgerkracht, de toekomst van het sociaal werk in Nederland*, Nico de Boer & Jos van der Lans, RMO (2011).
- 4 Deelprogramma Veelkleurige Stad, Rotterdam (1998).

IV

## Een blik over de grens



# GROOT GELIJK: MAINSTREAMING MADE IN BELGIUM

Gelijkheid van kansen voor alle bevolkingsgroepen

*Didier Boone en Laura Coello*

## INLEIDING

Hoe wordt ‘mainstreaming’ in België aangepakt – en wel de mainstreaming van gelijke kansen in het lokale beleid? Daarover gaat het in deze bijdrage. Eerst introduceren we het Belgische Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, en diens rol als katalysator in het mainstreamingsproces. Hierbij komen ook de factoren aan bod die een rol spelen bij de invoering, alsmede de relatie van mainstreaming tot migratie en integratie. Vervolgens bespreken we de aanbevelingen die het Centrum aan gemeenten doet om tot mainstreaming te komen. Tevens gaan we in op de resultaten die tot dusver zijn behaald én op de belemmeringen die zich voordoen. We besluiten met enige conclusies en aanbevelingen op grond van praktijkervaringen in verschillende gemeenten.

## VIA LOKALE ANTENNES NAAR GELIJKHEID VAN KANSEN

In 1993 werd het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding bij wet opgericht als Autonome Federale Overheidsdienst – en als opvolger van het in 1988 opgerichte Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid. Het Centrum kreeg de opdracht om meldingen van discriminatie te behandelen, om te sensibiliseren, te informeren en vorm te geven inzake gelijke kansen en diversiteit – en om adviezen en aanbevelingen te formuleren, op aanvraag of op eigen initiatief. Die taken werden en worden vervuld tegen de achtergrond van de Antiracismewetgeving (1981), de Negationismewet (1995, tegen ontkenning van de Holocaust), de eerste en de hernieuwde Antidiscriminatiewet (2003 en 2007) en de Decreten inzake Gelijke Kansen in Vlaanderen en Wallonië (2008).

Als *equality body* ter bevordering van gelijke kansen en bestrijding van discriminatie richtte het Centrum in 1994 een hele reeks 'lokale antennes' op. In nauwe samenwerking met de lokale besturen werd voorzien in goed bereikbare lokale contactpunten voor personen die melding willen maken van discriminatie, of informatie wensen over gelijke kansen. Die samenwerking luidde intensiever overleg in en verdere gemeenschappelijke activiteiten. Eind jaren '90 en aan het begin van het nieuwe millennium zette het Centrum bijvoorbeeld acties op met de lokale politie in Antwerpen (tegen racisme en discriminatie in het contact tussen burger en politie), in Gent werd een non-discriminatiecode voor huisvesting uitgewerkt, en in Mechelen zette men een netwerk op van organisaties waar mensen (raciale) discriminatie konden melden. Ministerieel onderzoek van 2003 toonde aan dat bijna de helft van alle gemeenten in België een schepen (vergelijkbaar met een wethouder in Nederland) had aangesteld die gelijkheidsbeleid in zijn of haar portefeuille heeft. Dat is het geval in 72% van de grote gemeenten en 24% van de kleine. Maar de meeste schepenen hadden vooral aandacht voor gelijke kansen voor *mannen en vrouwen*. In slechts weinig gemeenten gingen schepenen over alle zes de discriminatiedomeinen uit artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam: geslacht, leeftijd, afkomst, seksuele geaardheid, handicap, geloof of levensbeschouwing.

#### Coördinatie voor mainstreaming

Lokale besturen, instellingen, belangenverenigingen, individuele burgers en zeker ook beleidsmakers spannen zich in om het leven in hun gemeente te verbeteren en gelijke kansen voor alle inwoners te creëren. Voor een aantal mensen is dit echter nog niet gerealiseerd. Concrete klachten – zoals die van anderstalige nieuwkomers die moeite hebben hun weg te vinden in het administratieve systeem, of die van rolstoelgebruikers voor wie openbare locaties niet toegankelijk zijn – vormen één aanwijzing dat extra stappen nodig zijn om gelijkheid van kansen te bevorderen. Maar de dwingendste aanleiding hiervoor zijn de zichtbare én verborgen vormen van discriminatie waarmee velen in het dagelijkse leven geconfronteerd worden. Vandaar dat in 2007 – Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen – een coördinatieorgaan werd aangewezen voor het mainstreamen van lokaal gelijkheidsbeleid in België.

Niet vreemd dat het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding dat orgaan werd: het had inmiddels veel ervaring opgedaan in samenwerking gericht op mainstreaming van gelijke kansen, en die samenwerking was in de loop der jaren steeds verder uitgebouwd. Bij de start stonden

twee verwachtingen voorop. Eén: dat de doelstellingen van het Europees Jaar 2007 niet meteen in 2008 in de ijskast zouden belanden. En twee: dat er specifieke aandacht zou zijn voor het lokale niveau. Het was dus zaak niet 'iets groots' in de Europese hoofdstad Brussel te organiseren en de plaatselijke realiteiten uit het oog te verliezen. Al gauw verscheen de gids *Groot Gelijk – Gelijke kansen als mainstreaming in het lokale beleid*, die als duurzaam verlengstuk van de doelstellingen van het Europees Jaar op gemeenten was gericht.

#### De hele 'diverse' samenleving

Mainstreaming van gelijke kansen op lokaal niveau betekent dat gelijkheid van kansen als doelstelling in het beleid geïntegreerd wordt en op elk beleidsdomein met een vergelijkbare aanpak wordt toegepast. Die mainstreaming richt zich op de hele samenleving in al haar diversiteit, met een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak in vier verschillende dimensies: de lokale politiek, dienstverlening aan de burgers, personeelsbeleid en overleg met de bevolking (zie verderop de paragraaf 'Een aanpak in vier dimensies').

Een succesvolle integratie van migranten maakt geen kans als er niet geïnvesteerd wordt in randvoorwaarden als een gelijkkekansenbeleid en antidiscriminatiewetgeving. Wanneer de overheid actief een breed publiek benadert om gelijkheid van kansen te realiseren, kan dat een wezenlijk beter resultaat opleveren. Particulieren en bedrijven kunnen een cruciale rol spelen in het voorkómen en tegengaan van discriminatie. Maar ook de overheid zelf heeft een (voorbeeld)rol te vervullen – door op alle bestuursniveaus gelijkheid van kansen te bevorderen.

#### Gelijkheid als constante waarde

Het verdient de nadruk hier op te merken dat mainstreaming verschilt van een kansengroepenbeleid (in Nederland: doelgroepenbeleid). De ervaring leert namelijk dat deze twee vaak als eenzelfde soort beleid worden gezien. Op zich is dat wel te begrijpen, omdat mainstreaming bepaalde elementen van het doelgroepenbeleid kan overnemen – zoals de mogelijkheid van positieve actie en corrigerende maatregelen. Er is echter een wezenlijk onderscheid. Bij een doelgroepenbenadering concentreert het beleid zich op één of meer groepen en omvat het bijzondere maatregelen om de positie van deze groep(en) te verbeteren. Mainstreaming houdt een bredere, globalere aanpak in, richt zich op *alle* groepen die deel uitmaken van de samenleving. Een mainstreamingsbeleid vermijdt vóór alles marginalisering, stigmatisering of een aparte behandeling. Het staat daarentegen voor structurele maatregelen



die alle bevolkingsgroepen integreren in alle acties. Specifiek beleid kan wel een goede aanvulling zijn op mainstreaming; bepaalde ongelijkheden zijn immers niet door mainstreaming alléén te bestrijden. De centrale boodschap van het beleid, zowel nationaal als lokaal, is dat gelijke kansen moeten uitgroeien tot een vanzelfsprekendheid voor iedereen. Ze moeten als constante waarde terug te vinden zijn in alle domeinen van de samenleving.

#### De bevoegdheidsradius

Het stimulerende initiatief van het Centrum voor gelijkheid van kansen is – zij het geleidelijk – door vele gemeenten overgenomen. Het federale statuut van het Centrum en de bestaande bevoegdheidsverdeling zorgen echter voor een aantal beperkingen. Het Centrum voor gelijke kansen kan als federale instantie de lokale besturen enkel aanmoedigen, begeleiden en ondersteunen bij het opzetten van het mainstreamingsbeleid. Het kan geen dwingend plan afkondigen of richtlijnen uitvaardigen, laat staan meetbare doelstellingen opleggen. Daarmee zijn een follow-up, monitoring of een uitputtende evaluatie van lokale mainstreaming van gelijke kansen dus ook uitgesloten.

Overigens: de bevoegdheidsradius van het Centrum wordt belangrijk uitgebreid door het politieke akkoord (juli 2012) over ‘interfederalisering’ van het instituut. De overgang van een federaal naar een interfederaal statuut krijgt in 2013 zijn beslag. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat het Centrum in rechte kan optreden bij kwesties die de Gewesten en Gemeenschappen zelf zouden kunnen regelen op basis van eigen wetgeving (bijvoorbeeld het behandelen van klachten over discriminatie in het openbaar vervoer in Wallonië, Brussel of Vlaanderen), maar het betekent ook dat de samenwerkingsverbanden met de gewestelijke en lokale overheden verder versterkt en geformaliseerd zullen worden.

#### Geleerde lessen

Nu de gemeenten na verkiezingen aan een nieuwe bestuursperiode van zes jaar begonnen zijn, is het Centrum hernieuwd gaan investeren in een campagne voor het mainstreamen van gelijkekansenbeleid in steden en gemeenten. (In België kan een stad bestaan uit verschillende deelgemeenten met een eigen bestuur. Steden en gemeenten zijn dus verschillende entiteiten.) Stimuleren, begeleiden en ondersteunen zijn ook nu de belangrijkste doelstellingen.

Hoewel een grootschalige evaluatie op lokaal niveau tot op heden nog ontbreekt (na de interfederalisering zou de mogelijkheid daartoe geopperd

kunnen worden) kunnen we nu al spreken van *lessons learnt* over het proces en de implementatie van mainstreaming van gelijke kansen. De Belgische ervaringen met mainstreaming in gemeenten kunnen interessante inzichten bieden die wellicht ook in Nederland van belang zijn bij een mogelijk proces van mainstreaming.

#### **VIER DIMENSIES: BELEID, DIENSTEN, OVERLEG, PERSONEEL**

De impuls voor mainstreaming vanuit het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ging vergezeld van een adviesplan voor de procesmatige aanpak. In het proces worden vier dimensies onderscheiden: de lokale politiek, diensten aan de burgers, overleg met de bevolking, en personeelsbeleid.

De hoofdlijnen. Wat de eerste dimensie betreft, de lokale politiek, adviseert het Centrum om hier in een stappenplan naar gelijke kansen te voorzien, als rode draad. Met betrekking tot de tweede dimensie verdient het aanbeveling om gelijke kansen structureel te integreren in de lokale dienstverlening. Bij de derde dimensie vindt men het zaak om in het overleg met de bevolking op alle communicatieniveaus gelijke kansen na te streven: kan iedereen – ongeacht herkomst, sociaal-economische klasse of beperkingen – zijn stem laten gelden in het lokale overleg en beleid? Tot slot adviseert het Centrum om in het lokale personeelsbeleid (dimensie 4) een plaats te geven aan gelijke kansen bij alle loopbaangebeurtenissen.

In de publicatie *Groot Gelijk: Gelijke kansen als mainstreaming in het lokale beleid* heeft het Centrum zijn adviezen voor de procesmatige aanpak nader uitgewerkt. We vatten ze hier, per dimensie, kort samen.

#### **GELIJKE KANSEN IN HET LOKALE BELEID**

Bij mainstreaming van gelijke kansen is een onderliggend *diversiteits*bewustzijn binnen het lokale beleid noodzakelijk. Vanuit zo'n bewustzijn voert de gemeente een beleid voor alle burgers. Het gelijkheidsdenken is als het ware eigen aan het lokale bestuur. Het komt als vanzelfsprekend aan bod in alle beslissingen, op alle werkerreinen en bij alle activiteiten. Om diversiteit tot 'rode draad' te maken dient men gelijke kansen op te nemen in het bestuursakkoord of in een doelstellingscontract. Ook wordt een gemeentelijke functionaris c.q. schepen aangesteld (of meerdere) die verantwoordelijk is voor de mainstreaming van gelijke kansen.

Noodzakelijk is het verder om bestaande ongelijkheden te inventariseren en te analyseren. Denk aan het verzamelen van informatie via de gemeenteraad, adviesraden en andere officiële instanties zoals het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn en de politie, alsmede bij het verenigingsleven, belangenorganisaties en specialisten. Raadpleeg ook rapporten en andere literatuur die aan de analyse kunnen bijdragen.

Ten slotte is een analyse van het huidige beleid essentieel. Welke gemeentelijke initiatieven realiseren gelijke kansen? Welke initiatieven schieten op dat vlak tekort, en waar precies doet zich dat voor? Wat zou staat gelijke kansen in de weg? En op welke gronden wordt potentieel het meest gediscrimineerd? Vanuit zo'n analyse en de opgebouwde voor kennis worden meetbare beleidsdoelstellingen geformuleerd – en als het goed is ook gerealiseerd. Het proces van evalueren en bijsturen is van kapitaal belang.

#### GELIJKE KANSEN IN DE DIENSTVERLENING

Een mainstreamingsbeleid voor dienstverlening betekent dat alle lokale diensten voor iedereen even toegankelijk zijn. Om die toegankelijkheid te optimaliseren stelt het Centrum de volgende aanpak voor: inventariseer en analyseer de huidige situatie én de reeds gevonden oplossingen, stel de resterende problemen scherp, en maak een stappenplan voor de aanpak, implementatie, evaluatie en eventuele bijsturing.

Het toegankelijk(er) maken van de lokale dienstverlening heeft overigens verschillende kanten: het gaat om *fysieke* toegankelijkheid (verlagen of weghalen van fysieke drempels), om *mentale* toegankelijkheid (wegwerken van barrières in iemands hoofd die gelijke participatie in de weg staan) en *intellectuele* toegankelijkheid (complexe materie voorzien van een eenvoudige, verhelderende toelichting).

In essentie draait het bij het vergroten van de toegankelijkheid om het stellen van de juiste vragen (voor wie zijn welke ingrepen nodig?) en om een klantvriendelijke basishouding bij iedereen die het lokale bestuur mee vormgeeft. Let wel: hierbij zijn dus alle domeinen van lokale dienstverlening in beeld. Toegankelijkheid betekent in de kern dat iedereen zich welkom voelt – en dat vraagt om samenwerking op diverse beleidsterreinen en met uiteenlopende actoren.

Ook de toegankelijkheid van de ondersteunende diensten profiteert van het mainstreamen van gelijke kansen. In het lokale werkgelegenheidsbeleid, bijvoorbeeld, spelen initiatieven voor plaatselijke werkgelegenheid een emi-

nente rol als arbeidsmarktbemiddelaar. En door het inrichten van flexibele en betaalbare kinderopvang stimuleert en ondersteunt het lokale bestuur *gender-mainstreaming*. Gelijke kansen in het lokale onderwijs en in vorming, tot slot, vraagt om zorg voor een inclusief onderwijs.

#### GELIJKE KANSEN IN HET OVERLEG MET DE BEVOLKING

Net als bij de inrichting van de gemeentelijke infrastructuur kan ook worden gewerkt aan gelijke kansen in de lokale *communicatie*. Mainstreaming betekent in dit verband dat men voor iedereen gelijke kansen creëert om de informatie over het lokale beleid te 'horen', interactief met de lokale spelers te communiceren en zo te participeren in het lokale besluitvormingsproces. Ook voor het communicatiebeleid gaat het eerder voorgestelde stappenplan op: analyse van de huidige situatie, de verwachtingen en de tekortkomingen – en dan de planning, uitvoering, evaluatie en bijsturing.

Het stappenplan richt zich idealiter op drie communicatieniveaus: de formele communicatie vanuit het lokale beleid, de (meer specifieke) formele communicatie met de bevolking, en de interpersoonlijke communicatie. We gaan hierna op alle drie niveaus afzonderlijk in.

##### 1 Formele communicatie vanuit lokaal beleid

Hier vertrekt de mainstreaming vanuit het bewustzijn dat het publiek zeer divers is. Ofwel: het lokale bestuur 'kent' niet alleen de diversiteit van de bevolking, maar is zich ook bewust van de eisen die diversiteit stelt aan de inhoud en de vorm van de boodschap – van de noodzaak om alert te zijn op de keuze van het taalgebruik en de 'verpakking' van de boodschap. Terminologie die zeer vertrouwd lijkt binnen een bepaald vakgebied, is voor een breder publiek soms onbegrijpelijk. En niet alleen het *taalgebruik* moet toegankelijk zijn: duidelijke woorden verliezen hun waarde als ze via een ontoegankelijk *medium* verspreid worden.

Lokale besturen krijgen het advies om de bewoners via 'beeldvorming' op het belang van diversiteit te wijzen. Letterlijk, want beelden tonen de verschillen. Foto's en tekeningen in het gemeentelijke informatieblad, op de website en in brochures illustreren de diversiteit van de samenleving – van mannen en vrouwen, met of zonder handicap, van alle leeftijden, van uiteenlopende afkomst, met verschillende seksuele geaardheden en met diverse religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen. Representatieve beelden overstijgen het gelijkemans-thema: mensen van bijvoorbeeld Turkse of Marokkaanse afkomst moeten niet alleen afgebeeld worden in verband met

integratie of gelijke kansen, maar ook als het over economie, financiën, kunst of geneeskunde gaat.

De lokale administratieve diensten moeten er bijzonder op bedacht zijn dat ze bestaande clichés niet versterken. Al op zeer jonge leeftijd spelen bijvoorbeeld geslachtsstereotypen. Als inrichtende macht van scholen, crèches, sport- en ontspanningscentra, als publiek mandataris en als werkgever heeft de lokale overheid hier een voorbeeldfunctie.

## 2 Formele communicatie met de bevolking

In de gemeenteraad en adviesraden, via hoorzittingen en vergaderingen met organisaties treedt het gemeentebestuur c.q. het lokale beleid in interactie met (een vertegenwoordiging van) de inwoners. Als de communicatie via vertegenwoordigers loopt, moeten deze een zo correct mogelijke afspiegeling zijn van de groep waarvoor ze staan. Daar wil de schoen nog wel eens wringen. Een representatieve bevolkingsafspiegeling in de gemeenteraad, adviesraden of andere platforms waar lokaal bestuur en publiek overleggen, blijft tot op de dag van vandaag moeilijk te realiseren. Een mogelijkheid is om mensen via lokale verenigingen en opinieleiders actief tot deelname in belangrijke adviesraden te bewegen. Ook streefcijfers stellen kan helpen om de participatie te bevorderen.

## 3 De interpersoonlijke communicatie

Wat gelijke kansen in de interpersoonlijke communicatie betreft – deze vergt alle redelijke inspanningen om duidelijk en respectvol jegens de ander te zijn. Langzaam praten in eenvoudige woorden – eventueel met non-verbale ondersteuning – maakt het zowel voor anderstaligen als voor slechthorenden en mensen met beperkte intellectuele capaciteiten gemakkelijker om de boodschap te begrijpen. Bovendien moeten de interpersoonlijke contacten die een vertegenwoordiger van de gemeente legt, vrij zijn van persoonlijke vooroordelen. Belangrijke noot: de interactieve communicatie die vertegenwoordigers van de gemeente met burgers aangaan, staat niet los van de formele communicatie; vaak werkt ze aanvullend.

## GELIJKE KANSEN IN HET LOKALE PERSONEELSBELEID

Het lokale bestuur is naast dienstverlener ook werkgever: voor onderhoudspersoneel, administratieve medewerkers, politieagenten en inhoudelijke experts. Kiest men voor gelijke kansen, dan spreekt het vanzelf om dat ook door te trekken in het gemeentelijke personeelsbeleid. Dit betekent dat het

lokale bestuur voor alle (kandidaat-)werknemers gelijke kansen nastreeft, in elke functie. Dit dient als een rode draad door het carrièrepad van alle medewerkers te lopen: bij werving en selectie, promotie, bijscholing, en in de dagelijkse beroepsuitvoering.

Een gemeente die werk maakt van diversiteit in haar personeelsbestand, laat zien dat ze het idee van gelijke kansen serieus neemt. Zo sleutelt de gemeente aan haar imago en geeft ze een gezicht aan haar maatschappelijke engagement. Een non-discriminatiecode of -clausule in het arbeidsreglement verscherpt bovendien de aandacht voor diversiteit in het personeelsbeleid en legt de basis voor gelijke kansen.

In de fase van werving en selectie heeft de lokale overheid een taak in het wegwerken van ongelijkheden op de arbeidsmarkt. Die verantwoordelijkheid neemt ze bijvoorbeeld in de vorm van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven, maar ook door gelijke toegang tot haar eigen arbeidsplaatsen te garanderen. In navolging van andere overheidsniveaus kan het lokale bestuur zichzelf ook streefcijfers opleggen, bijvoorbeeld: hoeveel vrouwen, personen met een handicap en allochtonen willen we (extra) in het personeelsteam opnemen?

In de selectieprocedure moet voorzien worden in eventuele aanpassingen, bijvoorbeeld voor slechtziende of hardhorende kandidaten: meer tijd voor dezelfde test, gebruik van braille, PC-ondersteuning, gebarentolk. Daarnaast is een divers samengestelde selectiecommissie van belang. De selectie van divers personeel betekent bijvoorbeeld dat een handicap iemands werving en aanstelling niet in de weg staat. Wanneer een kandidaat als beste uit de selectie komt, is het lokale bestuur wettelijk verplicht om voor deze persoon te kiezen – ook als de handicap om aanpassingen van het werk of de werkplek vraagt. Alleen als de vereiste aanpassingen niet ‘redelijk’ zijn, laat de wet toe dat een andere kandidaat de baan krijgt. (Aanpassingen zijn ‘redelijk’ als ze financieel haalbaar zijn, maar beoordelingscriteria zijn bijvoorbeeld ook de veiligheid van de aanpassingen en de mate waarin ze benut worden.)

Voor werknemers die eenmaal aan de slag zijn, kan men qua gelijke kansen denken aan: gelijke toegang voor iedereen tot vorming en opleiding, een eerlijke kans voor eenieder om door te stromen en promotie te maken, en de mogelijkheid om een aangepast werkritme te volgen – een ritme dat beter voldoet aan de (gewijzigde) behoeftes van iemands werk- of privé-situatie, of waardoor de oudere werknemers behouden kunnen blijven.

## MAINSTREAMING VAN GELIJKE KANSEN: HOE VER ZIJN WIJ?

Tot op heden is het niet mogelijk om een evaluatie te maken van mainstreaming van gelijke kansen op lokaal niveau in België – we merkten het al eerder op. De nationale initiatieven beogen vooral te stimuleren, aan te moedigen, te begeleiden en te ondersteunen bij het opzetten van zo'n mainstreamingsbeleid. Door de bestaande bevoegdheidsverdeling zijn geen dwingende of afdwingbare maatregelen mogelijk. Niettemin hebben bepaalde steden en gemeenten de stimulansen opgepikt en geïnvesteerd in een transversaal beleid van gelijke kansen voor iedereen.

Een voorbeeld. Het bestuur van de stad Gent legt in een Beleidsnota Diversiteit in detail uit hoe de stad wil omgaan met diversiteit in al zijn betekenissen en over alle beleidsdomeinen heen. Op die manier legt Gent de basis voor een beleid dat alle inwoners van de stad goed bedient en feitelijk gelijke kansen biedt – ongeacht geslacht, afkomst, leeftijd, handicap, seksuele geaardheid, sociaal-economische situatie, et cetera. Om dat engagement concreet gestalte te geven werd een Interdepartementale Stuurgroep Gelijke Kansen opgericht. Hierin zetelen vertegenwoordigers van de departementen Ruimtelijke Planning, Mobiliteit en Openbaar Vervoer, Politie, en Sociale Voorzieningen en Gehandicapten. Eén concrete en illustratieve verwezenlijking is de opname van een 'diversiteitsclausule' in de contracten die de stad Gent afsluit met *service providers*. Dienstverleners die kunnen aantonen dat ze actief investeren in diversiteitsbeleid, kunnen dit uitspelen bij een openbare aanbesteding.

### Good practices: Charleroi en Leuven

Een ander voorbeeld zien we in de Waalse stad Charleroi: hier bracht men de beleidsthema's *gender*, integratie en handicap samen in één dienst Gelijke Kansen. Hiermee poogt Charleroi gelijke kansen te stimuleren in het lokale beleid, maar ook in de dienstverlening. De stad streeft met deze nieuwe dienst meer sociale gelijkheid na en moedigt de integratie van diverse doelgroepen aan. Enerzijds gaat het de gemeente om mentaliteitsbeïnvloeding in de strijd tegen discriminatie, anderzijds wordt beleid uitgestippeld dat elke burger de mogelijkheid biedt om zijn kansen te benutten – ongeacht afkomst, seksuele geaardheid, levensbeschouwelijke overtuiging en andere gronden. Deze brede visie is inmiddels uitgewerkt in een hele reeks initiatieven. Zo werd een netwerk van lokale organisaties opgericht (voor participatiebevordering), krijgen de werknemers van gemeentelijke administraties een diversiteitstraining en wordt regelmatig informatie verspreid om discriminatie te 'sensibiliseren' bij de hele bevolking.

En nóg een voorbeeld. In de stad Leuven is een studie uitgevoerd (door vzw Mobiel 21) die inzicht heeft verschaft in de verschillende mobiliteitsbehoeften van vrouwen (ten opzichte van mannen). Vrouwen hebben, zo bleek uit het onderzoek, meer zorggerelateerde afspraken en daardoor andere faciliteiten nodig bij het wegbrengen en ophalen van de kinderen, het boodschappen doen, bezigheden op de route tussen werk en huis, et cetera. Infrastructurele aanpassingen die aan verschillende behoeften voldoen zijn al gauw grootschalig van aard, maar in dit geval kwam Leuven met relatief eenvoudige maatregelen die deels aan de behoeften van vrouwen tegemoetkomen. Zo zijn op strategische plekken opbergssystemen voor boodschappentassen geplaatst en fietsenstallingen met ruimte voor aanhangfietsen en driewielers.

#### Kleine inspanning, groot verschil

In de publicatie *Groot Gelijk etc.* komt mainstreaming van gelijke kansen over als een ambitieus project. En dat is het ook. Toch is ‘ambitueus’ niet synoniem aan ‘duur’, ‘moeilijk’ of ‘tijdrovend’. Beperkte inspanningen kunnen het verschil maken. Dat hebben we ook gezien in Ronse, waar bezoekers in het stadhuis vlot hun weg vinden aan de hand van een bewegwijzering met verschillende kleuren. Zo’n relatief kleine aanpassing van het infrastructurele systeem helpt in eerste instantie anderstaligen, analfabeten en slechtzienden. Maar evaluatie leert dat ook andere bezoekers, zelfs het overgrote deel, de kleurencodes best handig vinden.

We besluiten met nog twee beknopte *good practices*. Als werkgever heeft de stad Mechelen in 2008 zichzelf een streefcijfer gesteld voor het aantal vakantieberoepen dat door allochtone jongeren bij de gemeente vervuld zou moeten worden. Op die manier kregen jongeren voor wie de kloof met de arbeidsmarkt traditioneel groot is, een extra duwtje in de rug. En in de Antwerpse deelgemeente Edegem brengt het personeel zélf kleur in het personeelsbeleid door een tweedaagse opleiding ‘Omgaan met diversiteit’ te volgen en diezelfde opleiding aan te bieden aan andere geïnteresseerden uit het personeelskorps. Vanuit elke dienst schreef zich minstens één persoon in. Daarnaast worden nieuwe medewerkers tijdens hun inwerkperiode opgevangen en begeleid door een ervaren collega. En voor personeel met een andere moedertaal worden cursussen aangeboden voor anderstaligen.

#### Pioniers: bron van inspiratie

De voorbeelden illustreren hoe gelijkheid van kansen in alle vier domeinen door middel van mainstreaming te bereiken is. Dat sommige gemeenten zich



hierin als voorlopers manifesteren en een meer proactieve houding tonen, kan te maken hebben met de samenstelling van hun colleges en overheid, of met de traditionele ‘cultuur’ van de stad of de gemeente. Als zij een geïnstitutionaliseerde dialoog hebben met burgers, werkgevers, werknemers en (andere) organisaties, maakt dat het wellicht gemakkelijker om de maatregelen die het Centrum in *Groot Gelijk etc.* voorstelt over te nemen. In ieder geval kunnen deze ‘pioniers’ een bron van inspiratie zijn voor andere lokale besturen die net beginnen met gelijkheidskansenbeleid.

Aan gemeenten die nog niet zo ver zijn – de redenen kunnen verschillen – heeft het Centrum geadviseerd met één gelijkheidskansenambtenaar voor twee gemeenten te werken. Deze suggestie is door een aantal gemeenten overgenomen. Ook zou men een stuur- of werkgroep kunnen benoemen met vertegenwoordigers van alle gemeentelijke beleidsniveaus en -domeinen. Deze groep kan dan, net als een schepen, middelen inzetten en eindverantwoordelijkheid nemen voor de resultaten. Verder heeft het Centrum, in overleg met grotere gemeenten, voorgesteld een beroep te doen op internationale fondsen om beleidsinitiatieven uit te proberen. Te denken valt aan het PROGRESS-programmafonds voor Social Experimentation, of aan fondsen van de Fundamental Rights Agency.

### TEN SLOTTE...

Sinds 2007 probeert het Belgische Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding mainstreaming van gelijke kansen in het lokale beleid te bevorderen. Dit betekent dat een gemeentebestuur gelijke kansen verweeft in alle domeinen, in alle beslissingen, in elke fase van de besluitvoering en bij elke actie. Het voorgestelde mainstreamingsbeleid vertrekt vanuit de diversiteit en het specifieke, eigen karakter van alle groepen in de bevolking. Het beleid richt zich dus ook niet op de ‘gemiddelde burger’, maar op álle burgers. Zo beantwoordt het beter aan het palet van noden, vragen en verwachtingen.

In dit artikel wilden we laten zien dat het mainstreamen van gelijke kansen een alomvattend proces is, dat permanent engagement vergt. Initiatieven die vandaag in het leven worden geroepen, moeten morgen een vaste plaats krijgen in het beleid. Men moet er ook steeds alert op zijn dat beleid niemand in de marge plaatst.

Hoewel mainstreaming van gelijke kansen een ambitieuze opgave is, hoeft het volgens het Centrum niet ‘duur’ of ‘moeilijk’ te zijn. Het gaat wel om een

proces dat inzet, inspanning en (politieke) wil en verantwoordelijkheid vereist. Alle departementen en diensten hebben te maken met diversiteit (intern en extern). Dit gegeven moeten alle diensten van overheden in hun werk integreren – in het belang van burgers maar ook in hun eigen belang. Voorbeelden van uitgewerkte initiatieven laten zien dat de héle bevolking er profijt van kan hebben (zie de kleurrijke bewegwijzering in Ronse).

#### Enmaal begonnen: geen moeite

Niet alle gemeenten die aan de mainstreaming van gelijke kansen beginnen, kiezen voor de door het Centrum voorgestelde totaalaanpak. Zo'n *overall* aanpak mag dan de beste zijn, soms ligt de lat voor een lokaal bestuur te hoog om alle bestaande ongelijkheden tegelijk aan te pakken. Gemeenten opteren in dat geval vaak voor een stapsgewijze benadering, of ze experimenteren in eerste instantie met een beperkt aantal domeinen. De ervaring leert dat wanneer de initiële inspanning is geleverd, het doorvoeren van mainstreamingsbeleid nauwelijks nog moeite kost. Vanaf dat moment gaat het veeleer om een juiste instelling of attitude die een degelijk beleid weerspiegelt.

Ook zijn er lokale besturen die vanuit een traditionele 'dicht benaderende' omgangscultuur met hun bevolking overgaan tot mainstreaming van gelijke kansen, of dit doen om hun burgers beter te gaan dienen. Het ontbreken van een concrete aanleiding kan echter tot gevolg hebben dat de mainstreaming van gelijke kansen niet helemaal uit de startblokken komt. Zelfs als men zich wél terdege bewust is van het belang van gelijke kansen, kan dat het geval zijn. Het Centrum adviseert daarom: grijp de kansen die zich voordoen om aan zo'n proces te beginnen.

#### Verantwoordelijkheid en controle

Tot slot: één van de belangrijkste voorwaarden voor succes is – in de ervaring van het Centrum – het duidelijk neerleggen (bij het lokale bestuur) van de verantwoordelijkheid voor de opzet van mainstreaming en de controle hierop. Initiatieven die aan deze (dubbele) voorwaarde voldoen, hebben hogere slagingspercentages. Bij initiatieven zoals *gender*-mainstreaming in het federale beleid moet de regering het parlement een tussen- en eindverslag bezorgen over de implementatie bij elke federale overheidsdienst – en door dat controlemechanisme zien we een grotere impact van genomen maatregelen. Een groter bewustzijn van het belang van gelijke kansen is zeker een eerste stap – maar om concrete resultaten te boeken zijn een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een frequente controle noodzakelijk.



## REDACTIELEDEN EN AUTEURS

*Hans Bellaart* is orthopedagoog en beleidsmedewerker Jeugdbeleid bij FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken. Hij werkte voorheen in de jeugdhulpverlening in Amsterdam en Lelystad.

*Didier Boone* is beleidsadviseur bij het Nationaal Contactpunt Integratie van de Europese Commissie en bij het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding in België.

*Laura Coello, Msc*, is eigenaar van *Inclusive Works* – evaluaties, projecten en onderzoek.

*Jaco Dagevos* is hoofd van de onderzoeksgroep Educatie en Minderheden van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

*Rob van Dijk* is medisch antropoloog en werkzaam als adviseur Diversiteitsmanagement bij de Parnassia Bavo Groep.

*Halleh Ghorashi* is bijzonder hoogleraar Management van Diversiteit en Integratie (PAVEM Leerstoel) aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

*Ruben Gowricharn* is hoogleraar Sociale Cohesie en Transnationale Vraagstukken aan de Universiteit van Tilburg.

*Ernst Hirsch Ballin* is hoogleraar Rechten van de Mens aan de Universiteit van Amsterdam en oud-minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken.

*Ger Homburg* is beleidsonderzoeker en directeur bij Regioplan Beleidsonderzoek.

*Chris Huinder* is bestuurssecretaris en hoofd Strategie, Onderzoek en Communicatie bij FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

*Joanne van der Leun* is hoogleraar Criminologie aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden.

*Lia Mulder*, verbonden aan het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen, promoveerde op de evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid. Ze was projectleider van de grootschalige cohortonderzoeken LEO, PRIMA, PRIMAVO en is een van de projectleiders van het lopende cohortonderzoek COOL<sup>5-18</sup> en van de landelijke evaluatie Schakelklassen.

*Arend Odé* is manager bij Regioplan Beleidsonderzoek en associate-lector bij de Hogeschool Inholland.

*Rik Peeters* is bestuurskundige en politiek filosoof. Hij is werkzaam als onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

*Abdullah Pehlivan* is bestuurskundige op het gebied van Public Safety, specialisatie Jeugd en Veiligheid. Hij is projectmedewerker Jeugdbeleid voor FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

*Maarten Rensen* werkt bij de gemeente Rotterdam op het beleidsterrein Jeugd en Onderwijs. Hij was eerder beleidsadviseur Minderhedenbeleid, Integratie en Burgerschap.

*Marlou Schrover* is hoogleraar Geschiedenis van Migratie en Sociale Verschillen aan de Universiteit Leiden.

*Stijn Verbeek* is postdoctoraal onderzoeker aan de afdelingen Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is verbonden aan de onderzoeksgroep CIMIC (Citizenship, Migration and the City).









